# Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012: eindmeting

Paul den Boer
Jos Frietman

Nijmegen, oktober 2014

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Inhoud

# 1 Samenvatting en conclusies

## 1.1 Het evaluatieonderzoek

Met het nieuwe Toezichtkader bve 2012 beoogt de inspectie de kwaliteitsborging van instellingen verder te verbeteren, de onderwijskwaliteit naar een hoger peil te brengen en de toezichtbelasting voor instellingen – daar waar dat kan – te beperken.
Bij het verschijnen van het toezichtkader is een onafhankelijke evaluatie in het vooruitzicht gesteld (Toezichtkader bve 2012, pag. 6). *'Om na te gaan of het in de praktijk uitwerkt zoals beoogd zal in opdracht van de inspectie een onafhankelijke evaluatie plaatsvinden die onderzoekt of de met het toezichtkader beoogde doelen en proportionaliteit bereikt worden. Deze doelen zijn:*

1. *Bewaken dat mbo instellingen en opleidingen voldoen aan de normen voor basiskwaliteit en dat zij streven naar betere kwaliteit. Tevens bewaken dat mbo instellingen zich daarbij houden aan de wettelijke voorschriften en dat de beschikbare middelen doelmatig en rechtmatig besteed worden.*
2. *Door interventies bevorderen dat mbo instellingen en opleidingen die niet aan deze basiseisen voldoen hier zo spoedig mogelijk alsnog aan voldoen.*
3. *Bevorderen dat instellingen zelf in staat zijn om de basiskwaliteit van al hun opleidingen te waarborgen en zich daarbij aan de wettelijke voorschriften te houden.*
4. *Jaarlijks een gespecificeerd en nauwkeurig beeld van de staat van het mbo geven.*
5. *Het toezicht is zodanig ingericht dat deze doelen zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen dan in de jaren 2009 - 2011 bereikt worden.'*

In dit evaluatieonderzoek is nagegaan in hoeverre de doelen van Toezichtkader bve 2012 zijn bereikt. In de doelen van het Toezichtkader bve 2012 wordt expliciet een vergelijking gemaakt met de situatie in de periode 2009-2011: het doel is om de efficiency in de periode 2012-2014 te verhogen in vergelijking met de periode 2009-2011. Het evaluatieonderzoek sluit hierbij aan door de ervaren toezichtbelasting over de periode 2009-2011 (beginmeting) en de periode 2012-2014 (eindmeting) met elkaar te vergelijken. Het evaluatieonderzoek dient voorts antwoord te geven op de vraag of het aannemelijk is dat deze doelen bereikt zijn mede door activiteiten van de inspectie.
Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie in het leven geroepen die bestond uit vertegenwoordigers van de inspectie, MBO Raad, AOC Raad, NRTO en JOB. Zowel de opzet van het onderzoek als de rapportages zijn in de begeleidingscommissie besproken.

*Kernbegrippen: kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting*

Het onderzoek richt zich op drie *kernbegrippen* die zijn afgeleid uit de doelen van het Toezichtkader bve 2012: kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting.
In het Toezichtkader bve 2012 neemt de beoordeling van de *kwaliteitsborging* van de mbo-instellingen een prominente positie in. Een belangrijke aanname achter het toezichtkader is dat instellingen die hun kwaliteitsborging op orde hebben, ook vaker een hoger kwaliteitsniveau laten zien. Kwaliteitsborging is in dit evaluatieonderzoek geoperationaliseerd in de vorm van een viertal aspecten, die op hun beurt zijn samengesteld uit een aantal indicatoren:

- plannen;
- informatie;
- monitoring;
- evaluatie;
- verbeteraanpak;
- deskundigheidsbevordering;
- verankering;
- externe dialoog.

De inspectie hanteert bij haar toezicht *op* instellingsniveau geen maat voor *onderwijskwaliteit*. Om die reden is bij de operationalisering van de onderwijskwaliteit in dit onderzoek aansluiting gezocht bij het onderzoek *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo* (B+O), een door de inspectie uitgevoerd themaonderzoek uit 2010. Daarin is, speciaal ten behoeve van dat onderzoek, een maat voor onderwijskwaliteit op instellingsniveau ontwikkeld door het combineren van indicatoren waarover de inspectie op basis van haar toezichtactiviteiten reeds informatie beschikbaar heeft[1]:
- het percentage zwakke opleidingen;
- het percentage zeer zwakke opleidingen;
- het percentage opleidingen met onvoldoende voor examinering;
- het percentage studenten in opleidingen met voldoende diploma-opbrengsten;
- het aantal opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de norm voor onderwijstijd.

Om ten behoeve van de eindmeting meer mogelijkheden te creëren om ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit in kaart te brengen, is een drietal *aanvullende indicatoren* gehanteerd, te weten het deelnemersoordeel (JOB), het percentage vsv en het percentage jaarresultaat[2].
In hoofdstuk 3 wordt de toegepaste werkwijze nader uitgewerkt.

In het onderzoek geldt het oordeel van instellingen over de *toezichtbelasting* als centrale afhankelijke variabele voor het in kaart brengen van veranderingen in de efficiency van het toezicht. Dit oordeel heeft betrekking op de vraag in welke mate de toezichtbelasting als licht of zwaar wordt ervaren, en op de vraag of het toezicht in de optiek van de instellingen proportioneel is, dat wil zeggen of het in verhouding staat met de onderwijskwaliteit en het niveau van de kwaliteitsborging. Om het oordeel over de toezichtbelasting in perspectief te plaatsen is nagegaan of dit oordeel samenhangt met:
a. het oordeel van instellingen over de werkwijze van de inspectie en de inhoud van het toezichtkader;
b. het oordeel van de instellingen over de toezichtbaten;
c. de stand van de kwaliteitsborging, inclusief de eigen inzet van de instelling wat betreft de kwaliteitsborging;
d. de onderwijskwaliteit;
e. de 'feitelijke' toezichtbelasting (in termen van de tijdsinvestering die inspectietoezicht voor de instellingen met zich mee brengt).

1 Bijlage 2 bevat meer gedetailleerde gegevens over de indicatoren en de klasse-indelingen en normeringen die in het onderzoek B+O zijn gebruikt.
2 Jaarresultaat is ook onderdeel van de indicator 'diploma-opbrengsten' in het B+O onderzoek; daar betreft het echter de basiskwaliteit (opbrengsten wel of niet boven de inspectienorm). Met de aanvullende indicator jaarresultaat kan recht worden gedaan aan instellingen die boven deze norm uitstijgen.

*Onderzoeksvragen*

In relatie tot de doelen van het Toezichtkader bve 2012 zijn de volgende zeven onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Is de kwaliteitsborging in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in 2009?
2. Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de kwaliteitsborging in instellingen?
3. Is de onderwijskwaliteit in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in de periode 2009-2011?
4. Is er is een positieve samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit?
5. Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de onderwijskwaliteit in instellingen?
6. Is de toezichtbelasting voor de mbo-instellingen is in 2012-2014 lager dan in de periode 2009-2011?
7. Is er een verband tussen (een relatief hoge stand van) de kwaliteitsborging en (een relatief lage) toezichtbelasting in de instellingen?

*Onderzoeksaanpak*

Om na te gaan of de doelen van het Toezichtkader bve 2012 zijn gerealiseerd wordt in dit evaluatieonderzoek de stand van zaken in de periode 2009-2011 (vóór het Toezichtkader bve 2012) vergeleken met de periode 2012-2014 (de werkingsperiode van het Toezichtkader bve 2012).
Daartoe zijn *drie metingen* uitgevoerd:
- een beginmeting (over de periode 2009-2011)[3];
- een tussenmeting (over het jaar 2012)[4];
- een eindmeting (over de jaren 2013 en 2014).

De drie metingen zijn uitgevoerd in 20 bekostigde en in 4 niet-bekostigde instellingen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn in hoofdlijnen *drie onderzoeksactiviteiten* uitgevoerd:

a. het voeren van *gesprekken in instellingen*. In deze gesprekken staan centraal: percepties van de stand en de ontwikkeling van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit, percepties van de bijdrage van de inspectie aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging, en de ervaren toezichtbelasting.
b. het *raadplegen van bronnen*, zowel van de inspectie (bewerken van data over kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit, aantal inspectiebezoeken etc.) als van de instellingen (jaarverslagen en documenten die specifiek betrekking hebben op kwaliteitsborging).
c. het *analyseren van bevindingen* uit de interviews en de databestanden.

---

3 P. den Boer en J. Frietman (2012). *Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012: beginmeting.* Nijmegen: KBA.
4 P. den Boer en J. Frietman (2013). *Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012: tussenmeting*. Nijmegen: KBA. De rapportages van de begin- en tussenmeting zijn te downloaden op de site van de inspectie www.onderwijsinspectie.nl

## 1.2 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord. In de paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4 gebeurt dat voor de bekostigde mbo-instellingen en in paragraaf 1.2.5 voor de niet-bekostigde instellingen.

### 1.2.1 Ontwikkeling van de kwaliteitsborging

*Onderzoeksvraag 1: Is de kwaliteitsborging in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in 2009?*

De gevoerde gesprekken in de mbo-instellingen en de analyses van de documenten wijzen eenduidig uit dat de kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen in 2014 op een hoger niveau staat dan in 2009. Bij alle onderzochte instellingen is bij meerdere indicatoren van kwaliteitsborging sprake van verbeteringen. De mate waarin verbeteringen zijn opgetreden verschilt per instelling, waarbij sprake is van een inhaalslag bij de meeste instellingen die in 2009 een relatief lage stand van kwaliteitsborging hadden.
De verbeteringen in de kwaliteitsborging zijn deels al doorgevoerd voordat het Toezichtkader bve 2012 in werking trad. Instellingen hebben in sterke mate geanticipeerd op de komst van dit toezichtkader, waarbij in de periode 2009-2011 met name op het gebied van planning en monitoring grote stappen zijn gezet. In de periode 2012-2014 is sprake van doorontwikkeling van de kwaliteitsborging, het meest op het gebied van evaluatie en in toenemende mate ook deskundigheidsbevordering en verankering.
Door de inhaalslag van de (op het gebied van kwaliteitsborging) aanvankelijk 'zwakkere' instellingen zijn de verschillen tussen de instellingen nu minder groot dan in 2009. In veel instellingen wordt aangegeven dat het kwaliteitsborgingssyteem - afgezien van finetuning en onderhoud – nu 'staat' en dat de nadruk ligt op het verder indalen in de organisatie en op het stimuleren van kwaliteitsbewustzijn en een kwaliteitscultuur.

*Bevindingen van de evaluatie Toezichtkader bve 2012 in relatie tot het onderwijsverslag 2011/2012 en 2012/2013*
Op basis van de gevoerde gesprekken in de mbo-instellingen en de geanalyseerde documenten kan gesteld worden dat de kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen zich vanaf 2009 sterk heeft ontwikkeld. Hoewel er zeker nog verbeterpunten zijn, is het duidelijk dat op het gebied van kwaliteitsborging in relatief korte tijd grote sprongen zijn gemaakt.
Deze uitkomst van de onderhavige evaluatie lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de conclusies van de inspectie, zoals gerapporteerd in het onderwijsverslag ('De staat van het onderwijs') 2011/2012 en in mindere mate 2012/2013. De inspectie constateert in 2011/2012 dat bij bijna 70 procent van de instellingen de kwaliteitsborging niet op orde is. Hoewel in 2012/2013 op onderdelen verbeteringen worden gemeld, beoordeelde de inspectie ook in dat jaar bij twee derde van de instellingen de kwaliteitsborging als onvoldoende. De constatering van de inspectie en de bevindingen uit dit onderzoek bijten elkaar echter niet, om de volgende redenen:

- In de onderhavige evaluatie van het Toezichtkader bve zijn de *ontwikkelingen* in de kwaliteitsborging in kaart wordt gebracht, waarbij een selectie van indicatoren uit het waarderingskader als basis wordt gebruikt. Er is dus in grote lijnen gekeken naar dezelfde aspecten van kwaliteitsborging als in het inspectietoezicht. Echter, in de onderhavige evaluatie is niet

gemeten in hoeverre instellingen aan de inspectie-eisen voldoen. Er kan overigens sprake zijn van verbetering, ook als die situatie (nog) niet voldoet aan de inspectie-eisen.

- Inhoudelijk sluiten de bevindingen uit deze evaluatie en uit het onderwijsverslag op elkaar aan. Zowel de verbeteringen in kwaliteitsborging die de inspectie signaleert als de pijnpunten (met name de (uit)werking van kwaliteitsborging in de praktijk op teamniveau) komen in hoofdlijnen overeen met de bevindingen in de onderhavige evaluatie van het Toezichtkader bve 2012.

*Onderzoeksvraag 2: Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de kwaliteitsborging in instellingen?*

Zowel het waarderingskader als het daarop gebaseerde toezicht door de inspectie hebben bijgedragen aan de verhoging van het niveau van kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen. Ook de meeste instellingen die kritisch zijn over dit waarderingskader en (vaker) over het inspectietoezicht erkennen deze positieve bijdrage.
Het *waarderingskader* is in de instellingen verwerkt in de kwaliteitszorgsystematiek, omdat het inspectietoezicht hierop is gebaseerd maar ook omdat het als een geschikte kapstok voor het eigen kwaliteitszorgsysteem wordt beschouwd.
De ervaren toegevoegde waarde van het *inspectietoezicht* ligt enerzijds in het gegeven dat externe druk c.q. een stok achter de deur helpt om veranderingen door te voeren. Anderzijds heeft het inspectietoezicht ook een rol gespeeld bij het concreet doorvoeren van verbeteringen in de kwaliteitsborging en heeft met name de Staat van de Instelling in een aantal instellingen het gesprek over kwaliteit en daarmee het kwaliteitsbewustzijn een impuls gegeven.

### 1.2.2 Ontwikkeling van de onderwijskwaliteit

*Onderzoeksvraag 3: Is de onderwijskwaliteit in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in de periode 2009-2011?*

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen basisindicatoren voor onderwijskwaliteit – die refereren aan het voldoen aan eisen op het gebied van onderwijsprocessen, opbrengsten, examinering en wettelijke vereisten – en aanvullende indicatoren: JOB, vsv en jaarresultaat.

Als wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de *basisindicatoren* voor onderwijskwaliteit, kan worden gesteld dat er geen tekenen zijn dat de basiskwaliteit in de onderzochte instellingen tussen 2009 en 2012-2013 is toegenomen. Daarbij past de kanttekening dat 1) mogelijk sprake is van een na-ijleffect en 2) uit methodologische overwegingen voorzichtigheid geboden is bij het vergelijken van de situatie in 2009 en 2012-2013.
Als we kijken naar de drie *aanvullende indicatoren*, dan is onmiskenbaar sprake van een stijging. Dit geldt voor alle instellingen, zij het niet in dezelfde mate.
Als de basisindicatoren en de aanvullende indicatoren worden gecombineerd tot één maat voor *(totale) onderwijskwaliteit*, blijkt dat in ongeveer tweederde van de instellingen sprake is van een toename van de onderwijskwaliteit; bij 15% is sprake van een afname, bij de overige instellingen is de onderwijskwaliteit gelijk gebleven.
Met enige voorzichtigheid kan geconcludeerd worden dat de onderwijskwaliteit in de onderzochte instellingen is gestegen, zij het niet bij alle instellingen. De stijging is duidelijk als onderwijskwaliteit wordt geïnterpreteerd in termen van rendement en (studenten)tevredenheid, maar kan

niet worden aangetoond in termen van (het voldoen aan eisen op het gebied van) onderwijsprocessen, examinering en wettelijke vereisten.

### 1.2.3 De relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

*Onderzoeksvraag 4: Is er is een positieve samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit?*

Zowel uit de data-analyses als uit de gevoerde gesprekken in de mbo-instellingen komt naar voren dat er een positieve relatie is tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. Daarvoor worden verschillende argumenten aangedragen: kwaliteitsborging stimuleert dat organisaties zicht hebben op de kwaliteit, zodat deze kan worden bewaakt en bestendigd en zodat zwakke plekken kunnen worden aangepakt. Daarnaast brengen de activiteiten die in het kader van kwaliteitsborging worden uitgevoerd (bepalen van doelen, stellen van prioriteiten, afleggen van verantwoording etc.) met zich mee dat binnen en tussen de diverse geledingen van de organisatie het gesprek over kwaliteit op gang komt en blijft. Dit bevordert het kwaliteitsbewustzijn, in de optiek van de instellingen een belangrijke factor bij het werken aan kwaliteit.

Het onderzoek laat tegelijkertijd zien dat geen sprake is van een één-op-één relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. Uit de analyses komt geen perfect verband naar voren: niet alle instellingen met een hoge stand van kwaliteitsborging scoren ook hoog op onderwijskwaliteit, en andersom. En evenmin zijn alle gesprekspartners in de mbo-instellingen overtuigd van deze relatie. In elk geval is het geen vanzelfsprekende relatie. Er moet voor worden gezorgd dat de kwaliteitsborgingssysteem geen papieren tijger is die vooral leidt tot bureaucratie. Instellingen kijken in dit verband met een kritisch oog naar zichzelf - kwaliteitsborging zou sterker verbonden kunnen worden met de eigen visie, doelen, processen en kwaliteitscultuur – en naar de inspectie: in de optiek van instellingen legt de inspectie te veel nadruk op bewijsvoering aan de hand van documenten.
Bij de twijfels die een aantal instellingen hebben bij de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit speelt mee dat het begrip onderwijskwaliteit multi-interpretabel is. Het wordt geïnterpreteerd in termen van het primaire proces (de interactie tussen docent en student), rendement (vsv, jaarresultaat), tevredenheid van stakeholders (studenten, bedrijven, personeel) en/of onderwijsprocessen (inclusief examinering). Dat laatste vormt een belangrijk element in het inspectietoezicht, maar is in de onderzochte instellingen doorgaans juist niet de eerste referentie bij het begrip 'onderwijskwaliteit'.

Bij de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit speelt de tijdsdimensie een rol; de kwaliteitsborging kan vooruit lopen op de verbetering van de onderwijskwaliteit. In het onderzoek betekent dit concreet dat de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit – in termen van onderwijsprocessen en examinering - waarschijnlijk explicieter naar voren komt als de maatregelen die instellingen hebben getroffen naar aanleiding van de Staat van de Instelling zichtbaar worden in de resultaten van de vervolgonderzoeken. Meer in algemene zin kan gesteld worden dat het cyclische karakter van kwaliteitsborging een zekere 'doorlooptijd' met zich mee brengt. Zichtbare effecten op de onderwijskwaliteit kunnen daarom met een vertraging tot stand komen (na-ijleffect).

*Onderzoeksvraag 5: Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de onderwijskwaliteit in instellingen?*

Deze vraag kan voorzichtig positief worden beantwoord. De maatregelen die instellingen treffen naar aanleiding van de Staat van de Instelling leiden tot een verbetering van de kwaliteit van onderwijsprocessen en examinering. De impact van deze maatregelen reikt vaak verder dan de opleidingen waarop de door de inspectie geconstateerde tekortkomingen betrekking hebben; veel instellingen hebben de gelegenheid aangegrepen om veranderingen in procedures en werkwijzen instellingsbreed door te voeren. In dit opzicht heeft het inspectietoezicht bijgedragen aan de verhoging van de onderwijskwaliteit in de instellingen.
Instellingen kijken veelal naar onderwijskwaliteit in termen van rendement of in termen van het primaire proces (interactie tussen docent en student, kwaliteit van de docent). Hierop is een veelheid van factoren van invloed; het inspectietoezicht is daar één van. De bijdrage van het inspectietoezicht aan de onderwijskwaliteit in termen van rendement of de kwaliteit van de docent is van indirecte aard en moeilijk te isoleren van andere factoren en daarom voor de instellingen moeilijker zichtbaar. Deze bijdrage wordt de instellingen daarom in het algemeen als minder groot en minder direct ervaren dan de bij onderzoeksvraag 2 beschreven bijdrage aan de kwalititeitsborging.

### 1.2.4 Ervaren toezichtbelasting

*Onderzoeksvraag 6: Is de toezichtbelasting voor de mbo-instellingen is in 2012-2014 lager dan in de periode 2009-2011?*

Op grond van analyse van data over de inspectiebezoeken en op grond van de bevindingen in de mbo-instellingen kan geconcludeerd worden dat de toezichtbelasting voor instellingen in 2012-2014 lager is dan in 2009-2011.
Wat betreft de toezichtbelasting in termen van de *tijdsinvestering* die met de inspectie-onderzoeken gepaard gaat, houden de meeste instellingen nog een slag om de arm, aangezien de vervolgonderzoeken van de Staat van de Instelling ten tijde van het onderzoek veelal nog niet hadden plaatsgevonden. De overige instellingen ervaren vaker een afname dan een toename van de tijdsbelasting. Deze gegevens worden ondersteund door analyses op de inspectiedata (aantal inspectiebezoeken) die wijzen op een duidelijke afname van de tijdsbelasting.
De meeste instellingen hebben een voorkeur voor de Staat van de Instelling boven de losse en in de tijd gespreide onderzoeken die voorheen plaatsvonden. Bepalend voor de voorkeur voor de SVI en voor de ervaren toezichtbelasting is niet in de eerste plaats de tijdsbelasting, maar veeleer de rust die wordt gecreëerd doordat de inspectie (afgezien van evt. vervolgonderzoeken) in principe een keer per drie jaar de instelling bezoekt. Daarnaast wordt de integratie van onderwijs, examinering en kwaliteitsborging als een voordeel gezien; dit levert de instelling een compleet en samenhangend beeld op.

Een derde element dat de ervaren toezichtbelasting in instellingen bepaalt, is het oordeel over de *werkwijze van de inspectie*. In de beginmeting van het onderzoek (over de periode 2009-2011) bepaalde dit aspect in hoge mate de ervaren toezichtbelasting, vaak in negatieve zin. De ervaringen met de Staat van de Instelling zijn positiever, met name wat betreft de houding van de inspectie: uit het onderzoek spreekt nu veel minder dan voorheen een basishouding van wantrouwen, gericht op het speuren naar fouten. Bijna alle instellingen zijn positief over het

verloop van de SVI, waarbij de plezierig verlopen gesprekken en contacten het meest als pluspunt worden genoemd.
Daar tegenover staat dat veel instellingen kritiek hebben op de beoordeling bij de SVI. Het meest genoemde bezwaar is dat de inspectie te zeer gericht is op bewijsvoering aan de hand van documenten, wat de kwaliteitsborging in de optiek van instellingen onnodig bureaucratisch maakt. Ook over de beoordelingssystematiek zijn de instellingen kritisch: die is volgens hen zodanig dat kleine fouten grote gevolgen hebben, en de normering bij de beoordeling achten veel instelling onvoldoende duidelijk (wanneer is een situatie 'voldoende?').

*Onderzoeksvraag 7: Is er een verband tussen (een relatief hoge stand van) de kwaliteitsborging en (een relatief lage) toezichtbelasting in de instellingen?*

In de systematiek van het inspectietoezicht ligt een vorm van proportionaliteit besloten: al naar gelang van het oordeel van de inspectie over de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit vinden al dan niet vervolgonderzoeken op de SVI plaats.
Omdat alle instellingen - ongeacht de stand van de kwaliteitsborging - aangeven dat de Staat van de Instelling een omvangrijk en intensief onderzoek is geweest, is het moeilijk om vast te stellen of er een verband is tussen de stand van de kwaliteitsborging en de *ervaren* toezichtbelasting. Indicaties hiervoor zijn er wel. Bij instellingen die aangeven dat de toezichtbelasting is afgenomen is de kwaliteitsborging bij de SVI vaker als voldoende beoordeeld dan bij de overige instellingen. Ook lijkt met name de voorbereiding op de SVI intensiever naarmate de kwaliteitsborging in 'administratieve' zin (o.a. toegankelijkheid van documenten) niet goed op orde is

### 1.2.5 De niet-bekostigde instellingen

De bevindingen bij de NBI's, geordend naar de drie centrale onderzoeksthema's luiden als volgt.

*Kwaliteitsborging*

In de periode 2009-2011 is, net als in de bekostigde instellingen, geanticipeerd op de komst van het Toezichtkader bve 2012, door het op- en uitbouwen van een PDCA-cyclus. Dit proces heeft zich in de jaren daarna voortgezet.
Als wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de periode 2009-2014 per indicator van kwaliteitsborging, dan blijken in alle instellingen verbeteringen te zijn doorgevoerd op het gebied van evaluatie (audits en zelfevaluaties).

De 4 NBI's zijn het er over eens dat het *waarderingskader* belangrijk is geweest bij het vormgeven van de kwaliteitsborging in de instelling. Het werkt structurerend. Het waarderingskader is behalve als algemene kapstok voor het kwaliteitszorgsysteem ook meer specifiek toegepast in instrumenten, in het bijzonder voor zelfevaluatie.
De NBI's geven aan dat ook het *inspectietoezicht* heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging. In algemene zin wordt daarbij gesteld dat het toezicht de instelling scherp houdt. In meer concrete zin wordt verwezen naar verbeteringen die naar aanleiding van het toezicht zijn doorgevoerd, zoals op het gebied van examinering).

*Onderwijskwaliteit*

Op basis van dit onderzoek kan de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit bij de NBI's niet in kaart worden gebracht.
De NBI's zien een positieve relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. De meerwaarde van kwaliteitsborging is dat de instellingen in beeld krijgen waar het goed en minder goed gaat met de kwaliteit.
Twee van de vier niet bekostigde instellingen vinden dat het inspectietoezicht heeft bijgedragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. De Staat van de Instelling 'zet de boel op scherp' en brengt met zich mee dat iedereen het over kwaliteit heeft. Het kwaliteitsbewustzijn is toegenomen en dat leidt tot verbeteringen.
De beide andere NBI's geven aan dat het inspectietoezicht de onderwijskwaliteit niet direct heeft beïnvloed. In deze instellingen wordt wel een invloed van het toezicht ervaren op de kwaliteitsborging en op procedures (bijvoorbeeld t.a.v. examinering.

*Toezichtbelasting*

De overheersende indruk is dat de toezichtbelasting in de periode 2012-2014 in termen van tijd zeker niet lager en wellicht hoger zal uitpakken dan in 2009-2011. Dat heeft te maken met het gegeven dat het inspectietoezicht vóór 2012 met name betrekking had op examinering en niet of nauwelijks op onderwijsprocessen. Bij de Staat van de Instelling daarentegen wordt integraal wordt gekeken naar de kwaliteitsborging, onderwijsprocessen en examinering.
Hoewel de Staat van de Instelling wordt beschouwd als erg intensief en gedetailleerd, zijn er weinig klachten over de toezichtbelasting. Daarbij heeft de Staat van de Instelling de voorkeur boven losse onderzoeken naar met name examinering zoals die vóór 2012 plaatsvonden.

## 1.3 Conclusie

In dit evaluatieonderzoek zijn uit de doelstellingen van het Toezichtkader bve 2012 drie centrale thema's afgeleid, die de kapstok vormen voor de vraag in hoeverre de doelen van het toezichtkader zijn bereikt:
1. de ontwikkeling van de kwaliteitsborging en de bijdrage daaraan van het inspectietoezicht;
2. de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en de bijdrage daaraan van het inspectietoezicht;
3. de ontwikkeling van de toezichtbelasting voor de instellingen.

*Ad 1 Kwaliteitsborging*
De doelen met betrekking tot de kwaliteitsborging zijn bereikt. Op basis van de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten kan in het algemeen worden gesteld dat de kwaliteitsborging in de instellingen zich in korte tijd met grote sprongen heeft ontwikkeld. De instellingen hebben in dit opzicht een grote prestatie geleverd. De bijdrage van het waarderingskader en het daarop gebaseerd inspectietoezicht is substantieel.

*Ad 2 Onderwijskwaliteit*
Met enige voorzichtigheid kan geconcludeerd worden dat de onderwijskwaliteit in de onderzochte instellingen is gestegen, zij het niet bij alle instellingen. De stijging is zichtbaar het duidelijkst als onderwijskwaliteit wordt geïnterpreteerd in termen van rendement en (studenten)tevredenheid, maar er zijn geen tekenen dat de basiskwaliteit in termen van (het voldoen

aan eisen op het gebied van) onderwijsprocessen, examinering en wettelijke vereisten is gestegen. Mogelijk is wat betreft de basiskwaliteit sprake van een na-ijleffect (de ontwikkeling van de kwaliteitsborging loopt vooruit op de verbetering van de onderwijskwaliteit) maar dat kan in dit onderzoek niet worden aangetoond.

*Ad 3 Toezichtbelasting*
De toezichtbelasting voor instellingen in 2012-2014 is lager dan in 2009-2011. Het is niet op de eerste plaats de toezichtbelasting in termen van tijd die hiervoor bepalend is, maar veeleer het gegeven dat de Staat van de Instelling driejaarlijks plaatsvindt en dat daarbij onderwijsprocessen, examinering en kwaliteitsborging worden geïntegreerd. Daarnaast zijn instellingen positiever over de werkwijze van de inspectie, wat ook bijdraagt aan de verminderde toezichtbelasting.

## 1.4 Beschouwing

Naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen gaan de onderzoekers in deze beschouwing kort in op twee thema's die relevant zijn in verband met de verdere ontwikkeling van de kwaliteitsborging en de bijdrage hieraan van het inspectietoezicht.

*Systeem en cultuur*
In de onderzochte instellingen is er nu een systeem voor kwaliteitsborging, inclusief instrumenten t.b.v. planning, terugkoppeling, monitoring en evaluatie, al wordt daarbij aangegeven dat de werking in de praktijk, met name op teamniveau, nog voor verbetering vatbaar is. Instellingen zijn steeds meer in control, in die zin dat zij weten waar de (goede en) zwakke plekken zijn. Dat is een belangrijke voorwaarde voor het duurzaam verbeteren van onderwijskwaliteit, maar men realiseert zich dat dit niet voldoende is. Kwaliteitsbewustzijn moet tussen de oren zitten, het streven is dat het permanent verbeteren van kwaliteit een vanzelfsprekende houding is. Dat is niet alleen of op de eerste plaats een kwestie van systeem en instrumenten, maar zeker ook van cultuur. Nu het systeem 'staat' is dan ook een accentverschuiving te zien in de richting van het stimuleren van een kwaliteitscultuur in alle lagen van de organisatie. Er wordt gezocht naar een balans tussen 'hard controls' en 'soft controls'. Professionalisering speelt daarbij een belangrijke rol, waarbij steeds nadrukkelijker de rol van de teamleiders en van de teams in de schijnwerpers staat.
Op dit punt aanbeland, is de uitgangssituatie voor het versterken van kwaliteitsbewustzijn en de professionaliteit op teamniveau gunstig. Instellingen streven naar resultaatverantwoordelijke teams, die binnen centraal opgestelde kaders zorg dragen voor het bewaken en verbeteren van de onderwijskwaliteit. Een vanzelfsprekende gerichtheid op kwaliteit en kwaliteitszorg in de teams is daarmee niet alleen nodig in verband met de externe verantwoording, maar dient ook duidelijk het belang van de instelling.

*Kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit*
Een belangrijke aanleiding om kwaliteitsborging centraal te stellen in het toezicht, is de aanname dat er een relatie is tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. Dit impliceert dat de kwaliteitsborging geen doel op zichzelf is, maar een randvoorwaarde en een middel om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Dat is ook wat zowel de instellingen als de inspectie willen: een kwaliteitsborgingssysteem dat geen papieren tijger is, maar waarmee de onderwijskwaliteit wordt gestimuleerd.

*Instellingen* zoeken op verschillende manieren naar wegen om de verbinding tussen kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit te versterken, bijvoorbeeld door het kwaliteitsborgingssysteem sterker te verbinden met de eigen visie, beleid en processen, door de kwaliteitsborging dichter naar het primaire proces te brengen (docentevaluaties, lesbezoeken, 'soft controls') en door te werken aan de vertaalslag van informatie naar verbetering en het 'rond maken' van de cyclus op teamniveau. Op deze punten zijn ontwikkelingen zichtbaar, maar er is voor de instellingen zeker nog winst te boeken op weg naar een grotere effectiviteit van de kwaliteitsborging.

Ook de *inspectie* heeft oog voor de relatie tussen de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit: zij kijkt terecht – ook in de ogen van de mbo-instellingen - of de kwaliteitsborging ook in de praktijk functioneert en effect sorteert. Niettemin ligt volgens een deel van de instellingen in het inspectietoezicht nog te veel focus op het vastleggen, aantoonbaar maken en bewijzen aan de hand van documenten.
We bevelen aan dat de inspectie reflecteert op en afstemt over de *wijze waarop* instellingen moeten aantonen dat ze in control zijn en systematisch werken aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Het is in elk geval van belang dat hierover duidelijkheid wordt verschaft aan de instellingen, ook om te voorkomen dat instellingen als 'reflex' op (vermeende) eisen van de inspectie onnodig 'gaan vastleggen om het vastleggen'.

# 2 Vraagstelling van het onderzoek

In dit evaluatieonderzoek is nagegaan in hoeverre de doelen van Toezichtkader bve 2012 zijn bereikt. In paragraaf 2.1 worden deze doelen beschreven. Vervolgens worden drie uit deze doelen afgeleide kernbegrippen geoperationaliseerd: kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting (paragraaf 2.2) en worden de onderzoeksvragen geformuleerd (paragraaf 2.3).

Voor het lezen van dit hoofdstuk is het nuttig om een globaal beeld te hebben van de opzet van het onderzoek. Onderstaand kader biedt deze kerninformatie in een notendop. De onderzoeksaanpak wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3.

*Het evaluatieonderzoek in een notendop*

Om na te gaan of de doelen van het Toezichtkader bve 2012 zijn gerealiseerd, is in dit evaluatieonderzoek de stand van zaken in de periode 2009-2011 (vóór het Toezichtkader bve 2012) vergeleken met de periode 2012-2014 (de werkingsperiode van het Toezichtkader bve 2012). Daartoe zijn *drie metingen* uitgevoerd:
- een beginmeting (over de periode 2009-2011);
- een tussenmeting (over het jaar 2012);
- een eindmeting (over de jaren 2013 en 2014).

De drie metingen zijn uitgevoerd bij 20 bekostigde en bij 4 niet-bekostigde instellingen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn in hoofdlijnen *drie onderzoeksactiviteiten* uitgevoerd:

a. het voeren van *gesprekken in instellingen*. In deze gesprekken staan centraal: percepties van de stand en de ontwikkeling van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit, percepties van de bijdrage van de inspectie aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging, en de ervaren toezichtbelasting.
b. het *raadplegen van bronnen*, zowel van de inspectie (bewerken van data over kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit, aantal inspectiebezoeken etc.) als van de instellingen (jaarverslagen en documenten die specifiek betrekking hebben op kwaliteitsborging).
c. het *analyseren van bevindingen* uit de interviews en de databestanden.

## 2.1 Doelen van het Toezichtkader bve 2012

Met het nieuwe Toezichtkader bve 2012 beoogt de inspectie de kwaliteitsborging van instellingen verder te verbeteren, de onderwijskwaliteit naar een hoger peil te brengen en de toezichtbelasting voor instellingen – daar waar dat kan – te beperken.
Bij het verschijnen van het toezichtkader is een onafhankelijke evaluatie in het vooruitzicht gesteld (Toezichtkader bve 2012, pag. 6). *'Om na te gaan of het in de praktijk uitwerkt zoals beoogd zal in opdracht van de inspectie een onafhankelijke evaluatie plaatsvinden die onder-*

*zoekt of de met het toezichtkader beoogde doelen en proportionaliteit bereikt worden. Deze doelen zijn:*

1. *Bewaken dat mbo instellingen en opleidingen voldoen aan de normen voor basiskwaliteit en dat zij streven naar betere kwaliteit. Tevens bewaken dat mbo instellingen zich daarbij houden aan de wettelijke voorschriften en dat de beschikbare middelen doelmatig en rechtmatig besteed worden.*
2. *Door interventies bevorderen dat mbo instellingen en opleidingen die niet aan deze basiseisen voldoen hier zo spoedig mogelijk alsnog aan voldoen.*
3. *Bevorderen dat instellingen zelf in staat zijn om de basiskwaliteit van al hun opleidingen te waarborgen en zich daarbij aan de wettelijke voorschriften te houden.*
4. *Jaarlijks een gespecificeerd en nauwkeurig beeld van de staat van het mbo geven.*
5. *Het toezicht is zodanig ingericht dat deze doelen zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen dan in de jaren 2009 - 2011 bereikt worden.'*

Het evaluatieonderzoek dient voorts antwoord te geven op de vraag of het aannemelijk is dat deze doelen bereikt zijn mede door activiteiten van de inspectie.

## 2.2 Operationalisering van de centrale begrippen

Het onderzoek richt zich op drie kernbegrippen die zijn afgeleid uit de doelen van het Toezichtkader bve 2012: *kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting*. Op deze thema's, en hun onderlinge samenhang, hebben de onderzoeksvragen betrekking die in paragraaf 2.3 worden geformuleerd. Voor een goed begrip van deze onderzoeksvragen worden de drie centrale begrippen hieronder nader uitgewerkt.

### 2.2.1 Kwaliteitsborging

In het Toezichtkader bve 2012 neemt de beoordeling van de kwaliteitsborging van de mbo-instellingen een prominente positie in. Een belangrijke aanname achter het toezichtkader is dat instellingen die hun kwaliteitsborging op orde hebben, ook vaker een hoger kwaliteitsniveau laten zien. Het in 2010 uitgevoerde thema-onderzoek *'Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo'* (kortweg: B+O)[5] toonde dit verband aan.
Voor de evaluatie van het Toezichtkader bve 2012 is het van belang om de kwaliteitsborging *op instellingsniveau* in beeld te krijgen voor de periode 2009-2011 (beginmeting) en de periode 2012-2014 (tussen- en eindmeting). Voor de beginmeting was het genoemde thema-onderzoek B+O de aangewezen informatiebron, aangezien dit onderzoek uitgebreide informatie bevat over de stand van de kwaliteitsborging op instellingsniveau[6]. Om zicht te krijgen op de kwaliteitsborging op instellingsniveau is daarom, met als vertrekpunt het Toezichtkader bve 2012, gebruik gemaakt van gegevens uit dit thema-onderzoek. Hiervoor is de volgende procedure gevolgd:

---

5 Inspectie voor het onderwijs (2010). *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo.* Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

6 Andere inspectie-onderzoeken vóór 2012 (stelselonderzoek, onderzoek in het kader van tweede orde toezicht, handhavingsonderzoek) leenden zich hier niet voor, omdat deze met name informatie bevatten op *opleidingsniveau.* Vanaf 2012 is de kwaliteitsborging op instellingsniveau een vast aandachtspunt bij de driejaarlijkse Staat van de Instelling (SVI).

In gebied 4 van het waarderingskader dat deel uitmaakt van het Toezichtkader bve 2012 is kwaliteitsborging geoperationaliseerd in de vorm van een viertal aspecten, die op hun beurt zijn samengesteld uit een aantal indicatoren. In dit evaluatieonderzoek is hierbij aangesloten, met dien verstande dat uit gebied 4 die (elementen van) indicatoren zijn geselecteerd die het sterkst samenhangen met de onderwijskwaliteit. Informatie over deze samenhang is ontleend aan het onderzoek B+O. Het resultaat van deze exercitie is dat het begrip kwaliteitsborging in dit evaluatieonderzoek de volgende deelverzameling van (elementen van) indicatoren uit het Toezichtkader bve 2012 omvat (zie Bijlage 1 voor een korte beschrijving van elk van de indicatoren):
- plannen;
- informatie;
- monitoring;
- evaluatie;
- verbeteraanpak;
- deskundigheidsbevordering;
- verankering;
- externe dialoog.

Op basis van deze operationalisering is de stand van de kwaliteitsborging in 2009 in de instellingen gemeten. Het vormt tevens de basis voor het meten van de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de periode 2009-2014 (voor de gehanteerde werkwijze bij het meten van de ontwikkelingen: zie paragraaf 3.3.1).
Over de (ontwikkelingen in de) kwaliteitsborging van de bekostigde mbo-instellingen wordt verslag gedaan in hoofdstuk 4 van dit onderzoeksrapport.

Aan het onderzoek B+O hebben alleen bekostigde instellingen deelgenomen. Voor *niet-bekostigde instellingen* (NBI's) is de stand van de kwaliteitsborging in 2009 gereconstrueerd in de gesprekken die in de instellingen zijn gevoerd. Over de bevindingen van de niet-bekostigde instellingen wordt verslag gedaan in hoofdstuk 8.

### 2.2.2 Onderwijskwaliteit

De inspectie hanteert bij haar toezicht geen maat *op instellingsniveau* voor onderwijskwaliteit. Om die reden is bij de operationalisering van de onderwijskwaliteit op instellingsniveau aansluiting gezocht bij het onderzoek B+O. Daarin is, speciaal ten behoeve van dat onderzoek, een maat voor onderwijskwaliteit op instellingsniveau ontwikkeld door het combineren van indicatoren waarover de inspectie reeds informatie beschikbaar heeft[7]:
- het percentage zwakke opleidingen;
- het percentage zeer zwakke opleidingen;
- het percentage opleidingen met onvoldoende voor examinering;
- het percentage studenten in opleidingen met voldoende diploma-opbrengsten;
- het aantal opleidingen waarbij niet werd voldaan aan de norm voor onderwijstijd.

Omdat de maat voor onderwijskwaliteit is gebaseerd op gegevens waarover de inspectie elk jaar beschikt, kan deze maat gebruikt worden voor zowel de begin-, als de tussen- en eindmeting. Bij het trekken van conclusies over de ontwikkeling van deze maat voor onderwijskwaliteit is echter enige voorzichtigheid geboden. In de organisatie en werkwijze van het toezicht hebben

7 Bijlage 2 bevat meer gedetailleerde gegevens over de indicatoren en de klasse-indelingen en normeringen die in het onderzoek B+O zijn gebruikt.

zich in 2012 veranderingen voorgedaan waarvan niet is uit te sluiten dat deze van invloed zijn op de score voor (een indicator van) onderwijskwaliteit.
De indicatoren uit B+O zijn zodanig samengesteld dat ze met name uitdrukking geven aan *de basiskwaliteit*: het voldoen aan de normen van de inspectie. Bij de beginmeting is gebleken dat een deel van de 20 onderzochte mbo-instellingen bijna de maximale score heeft bereikt, en dat de indicatoren onvoldoende recht doen aan instellingen die boven deze basiskwaliteit uitstijgen. Om ten behoeve van de eindmeting meer mogelijkheden te creëren om ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit in kaart te brengen, is een drietal *aanvullende indicatoren* gehanteerd, te weten het deelnemersoordeel (JOB), het percentage vsv en het percentage jaarresultaat[8].

In de vorige paragraaf is er al op gewezen dat aan het onderzoek B+O alleen bekostigde instellingen hebben deelgenomen. Over de onderwijskwaliteit bij *niet bekostigde instellingen* in de periode vóór 2012 zijn ook weinig andere informatiebronnen voorhanden. Daarmee is voor de NBI's een vergelijking van de onderwijskwaliteit vóór en na 2012 in dit evaluatieonderzoek niet mogelijk. Het thema onderwijskwaliteit bij NBI's komt in deze rapportage wel aan bod in hoofdstuk 8, waar wordt ingegaan op de uitkomsten van de Staat van de Instelling en op de perceptie van de NBI's over de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit.
Over de bevindingen met betrekking tot de onderwijskwaliteit van de bekostigde mbo-instellingen wordt gerapporteerd in de hoofdstukken 5 en 6.

### 2.2.3 Toezichtbelasting

Eén van de doelen van het Toezichtkader bve 2012 heeft betrekking op efficiency. 'Het toezicht dient zodanig te zijn ingericht dat de te behalen doelen – met name op het gebied van onderwijskwaliteit en kwaliteitsborging - zo efficiënt mogelijk en met minder belasting voor de instellingen dan in de jaren 2009 - 2011 bereikt worden'.

*Ervaren toezichtbelasting*
In het onderzoek is voor het in kaart brengen van veranderingen in de efficiency van het toezicht het *oordeel van instellingen over de toezichtbelasting* als een centrale afhankelijke variabele beschouwd. Dit oordeel heeft betrekking op de vraag in welke mate de toezichtbelasting als licht of zwaar wordt ervaren, en op de vraag of het toezicht in de optiek van de instellingen proportioneel is, dat wil zeggen of het in verhouding staat met de onderwijskwaliteit en het niveau van de kwaliteitsborging (in hoeverre leidt een goede kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit tot een minder intensief toezicht).

In de doelen van het Toezichtkader bve 2012 wordt expliciet een vergelijking gemaakt met de situatie in de periode 2009-2011: het doel is om de efficiency in de periode 2012-2014 te verhogen in vergelijking met de periode 2009-2011.
Het evaluatieonderzoek sluit hierbij aan door de ervaren toezichtbelasting over de periode 2009-2011 (beginmeting) en de periode 2012-2014 (eindmeting) met elkaar te vergelijken.

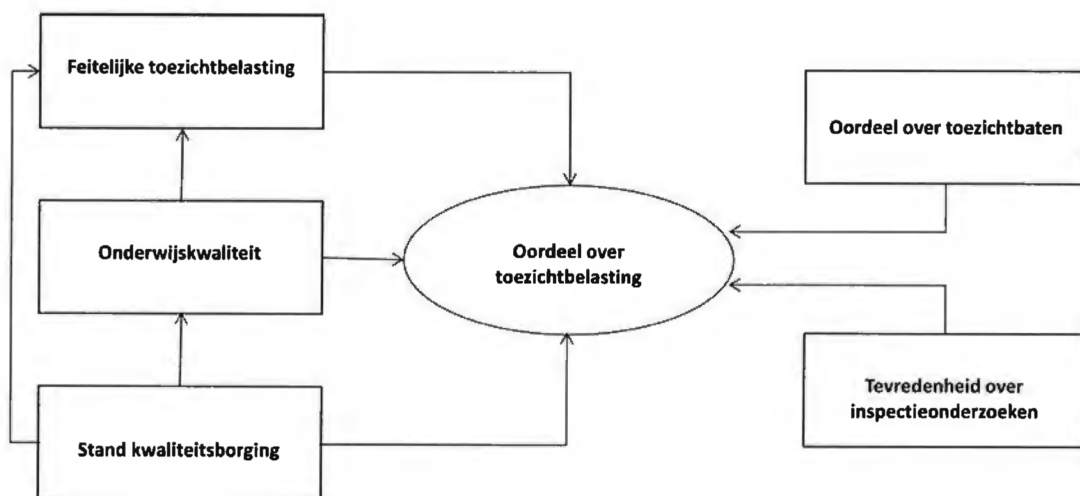
---

8 Jaarresultaat is ook onderdeel van de indicator 'diploma-opbrengsten' in het B+O onderzoek; daar betreft het echter de basiskwaliteit (opbrengsten wel of niet boven de inspectienorm). Met de aanvullende indicator jaarresultaat kan recht worden gedaan aan instellingen die boven deze norm uitstijgen.

*Mogelijke beïnvloedende factoren*
Om het oordeel over de toezichtbelasting in perspectief te plaatsen is nagegaan of dit oordeel samenhangt met (zie figuur 1):

a. het oordeel van instellingen over de werkwijze van de inspectie en de inhoud van het toezichtkader;
b. het oordeel van de instellingen over de toezichtbaten;
c. de stand van de kwaliteitsborging, inclusief de eigen inzet van de instelling wat betreft de kwaliteitsborging;
d. de onderwijskwaliteit;
e. de 'feitelijke' toezichtbelasting (in termen van de tijdsinvestering die inspectietoezicht voor de instellingen met zich mee brengt).

*Figuur 1 – Factoren van invloed op het oordeel van instellingen over de toezichtbelasting*




Er is voor gekozen om in het evaluatieonderzoek op twee manieren een indicatie van de *feitelijke toezichtbelasting* (in termen van tijdsinvestering) te verkrijgen:

a. De inschatting van mbo-instellingen van de *tijd die de instelling besteedt aan de inspectiebezoeken* (voorbereiding, uitvoering en nazorg). Bij de beginmeting bleek dat een inschatting van de tijdsinvestering in absolute zin – uitgedrukt in aantal uren – voor de meeste instellingen niet mogelijk was. Daarom is in de eindevaluatie gevraagd naar de tijdsinvestering in relatieve zin: is de tijdsinvestering in de periode 2012-2014 hoger, gelijk of lager dan in de periode 2009-2011?
b. Het *aantal onderzoeken van de inspectie* in de periode 2009-2011 en in de periode 2012-2014. Het gaat daarbij, op instellingsniveau, over onderzoeken in het kader van de landelijke steekproef (stelselonderzoek), tweede orde toezicht, thema-onderzoeken en andere (handhavings)onderzoeken zoals naar de onderwijstijd. Bij het vaststellen van een maat voor het aantal inspectie-onderzoeken is door het toepassen van weegfactoren rekening gehouden met de *omvang* van de onderzoeken (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.3).

Over de bevindingen met betrekking tot de toezichtbelasting van de bekostigde mbo-instellingen wordt gerapporteerd in hoofdstuk 7. De niet-bekostigde instellingen komen wederom aan de orde in hoofdstuk 8.

## 2.3 Onderzoeksvragen

Voortvloeiend uit het voorgaande en gerelateerd aan de doelen van het Toezichtkader bve 2012 zijn de volgende zeven onderzoeksvragen geformuleerd, die in de hoofdstukken 4 t/m 8 aan bod komen:

1. Is de kwaliteitsborging in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in 2009?
2. Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de kwaliteitsborging in instellingen?
3. Is de onderwijskwaliteit in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in de periode 2009-2011?
4. Is er is een positieve samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit?
5. Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de onderwijskwaliteit in instellingen?
6. Is de toezichtbelasting voor de mbo-instellingen is in 2012-2014 lager dan in de periode 2009-2011?
7. Is er een verband tussen (een relatief hoge stand van) de kwaliteitsborging en (een relatief lage) toezichtbelasting in de instellingen?

Onderstaand worden de onderzoeksvragen kort toegelicht.

*1. Hoger niveau van kwaliteitsborging*
De vraag of in 2014 de kwaliteitsborging in de mbo-instellingen is verbeterd, is beantwoord door het meten van de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging (zie par. 3.3.1).

*2. Bijdrage van inspectie-onderzoeken aan verbetering van de kwaliteitsborging*
De bijdrage van de inspectie aan de verbetering van de kwaliteitsborging is niet hard te meten. De informatie hierover is afkomstig uit de gesprekken in de instellingen. De informanten is gevraagd een inschatting te maken van de bijdrage van de inspectie, in relatie tot andere factoren die van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in de instelling.

*3. Hoger niveau van onderwijskwaliteit*
De vraag in 2014 de onderwijskwaliteit in de mbo-instellingen is verbeterd, is beantwoord door het meten van ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de basisindicatoren voor onderwijskwaliteit (gericht op het voldoen aan normen op het gebied van onderwijsprocessen, examinering, diploma-opbrengsten en naleving van wettelijke vereisten) en de aanvullende indicatoren voor onderwijskwaliteit (JOB, vsv, jaarresultaat) (zie par. 3.3.2).

*4. Samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit*
Het onderzoek 'Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo' (B+O) laat zien dat instellingen sterk verschillen in het niveau van kwaliteitsborging en dat er een sterke relatie is tussen de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit (zij het niet in elke mbo-instelling). Deze bevinding vormt

een belangrijke reden voor de inspectie om in het Toezichtkader bve 2012 de kwaliteitsborging een belangrijke plaats te geven.
In dit evaluatieonderzoek zijn de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit op instellingsniveau op vergelijkbare wijze gemeten als in het onderzoek B+O[9]. Ook de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit is in de analyses op vergelijkbare wijze in kaart gebracht. Daarnaast is deze samenhang een van de thema's in de gesprekken die in de mbo-instellingen zijn gevoerd. Voor de NBI's zijn deze gesprekken de enige informatiebron om de onderzoeksvraag te beantwoorden, omdat NBI's niet zijn betrokken in B+O.

*5. Bijdrage van inspectie-onderzoeken aan verbetering van de onderwijskwaliteit*
Net als de bijdrage van de inspectie aan de verbetering van de kwaliteitsborging is ook de informatie over de bijdrage aan de verbetering van de onderwijskwaliteit afkomstig uit de gesprekken in de mbo-instellingen.

*6. Lagere toezichtbelasting*
Het verminderen van de toezichtbelasting voor de instellingen is een expliciet doel van het Toezichtkader bve 2012. Het gehanteerde toezichtmodel kent enkele organisatorische en inhoudelijke vernieuwingen die van invloed kunnen zijn op de toezichtbelasting:

a. een driejaarlijkse instellingsanalyse (Staat van de Instelling). Dit betekent o.a. dat de inspectie in instellingen niet langer jaarlijks, maar eens per drie jaar bij een steekproef van opleidingen onderzoek uitvoert; hier staat tegenover dat in de instellingsanalyse meer aandacht en tijd wordt besteed aan kwaliteitsborging op instellingsniveau;
b. een integratie van onderzoek naar de onderwijskwaliteit en naar de examenkwaliteit;
c. thema-onderzoeken en aanvullende handhavingsonderzoeken worden zo veel mogelijk gekoppeld aan de instellingsanalyse, zodat hiervoor geen afzonderlijke inspectiebezoeken hoeven plaats te vinden.

In het onderzoek is nagegaan in hoeverre deze veranderingen in de praktijk zijn gerealiseerd en in de optiek van de instellingen leiden tot een verminderde toezichtbelasting. Vanwege de driejaarlijkse instellingsanalyse wordt hierbij een periode van drie jaar aangehouden: 2012-2014 versus 2009-2011.
Zoals beschreven in paragraaf 2.2.3, is in het onderzoek onderscheid gemaakt tussen de ervaren toezichtbelasting en de 'feitelijke' toezichtbelasting (in termen van de tijdsinvestering die inspectietoezicht voor de instellingen met zich mee brengt). In de gesprekken en in de analyses is nagegaan in hoeverre de ervaren en 'feitelijke' toezichtbelasting worden beïnvloed door of samenhangen met andere aspecten van het inspectie-onderzoek, zoals de tevredenheid van instellingen over de inspectie-onderzoeken en de ervaren baten van het toezicht.

*7. Samenhang tussen de stand van de kwaliteitsborging en de toezichtbelasting*
De relatie tussen de stand van de kwaliteitsborging en de toezichtbelasting in de instelling komt aan bod in de gesprekken met de mbo-instellingen en is daarnaast onderwerp van analyse: nagegaan is of bij instellingen met een relatief hoge score voor kwaliteitsborging de toezichtbelasting vaker c.q. sterker is afgenomen.

9 Zoals eerder beschreven, zijn t.b.v. de meting van (ontwikkelingen in de) onderwijskwaliteit naast de indicatoren uit B+O aanvullende indicatoren gehanteerd (JOB, vsv, jaarresultaat).

# 3 Onderzoeksopzet

Om na te gaan of de doelen van het Toezichtkader bve 2012 zijn gerealiseerd, wordt in dit evaluatieonderzoek de stand van zaken in de periode 2009-2011 (vóór het Toezichtkader bve 2012) vergeleken met de periode 2012-2014 (de werkingsperiode van het Toezichtkader bve 2012). Daartoe zijn drie metingen uitgevoerd in 20 bekostigde en in 4 niet-bekostigde instellingen. In elk van de metingen zijn gesprekken gevoerd in de instellingen en zijn aanvullende bronnen geraadpleegd en geanalyseerd, afkomstig van de inspectie en van de instellingen zelf.
Uitgangspunten bij de keuze van de onderzoeksaanpak zijn:

- Het onderzoek is gericht op een zo groot mogelijke vergelijkbaarheid van informatie op de verschillende meetmomenten. Dit betekent ten eerste dat dezelfde instellingen in de diverse metingen worden betrokken, en ten tweede dat de operationalisering van de begrippen, de gehanteerde maten voor de meting van ontwikkelingen en de aard van de bronnen bij de diverse metingen zo veel mogelijk gelijk zijn.
- De onderzoekers geven niet zelf een oordeel over de stand van de onderwijskwaliteit en de kwaliteitsborging in de instellingen. Dat is de uitkomst van het toezicht door de inspectie.

In dit hoofdstuk worden drie centrale elementen van de onderzoeksaanpak gepresenteerd. Achtereenvolgens komen aan bod: de selectie van de instellingen (paragraaf 3.1), de drie metingen (paragraaf 3.2) en de analyses op de bevindingen (paragraaf 3.3).

## 3.1 Selectie van instellingen

*Bekostigde instellingen*
De 20 bekostigde instellingen zijn geselecteerd uit de 27 instellingen, die hebben deelgenomen aan het onderzoek 'Besturing en Onderwijskwaliteit in het mbo' (B+O). Zoals aangegeven in hoofdstuk 2, bood het onderzoek B+O de mogelijkheid om voor de beginmeting een gelijke informatiebasis voor alle instellingen te realiseren wat betreft de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit op instellingsniveau. Door gebruik te maken van de beschikbare informatie uit het onderzoek B+O kon voorts de onderzoekslast voor de bij het onderzoek te betrekken instellingen beperkt blijven. De 20 instellingen bleken als volgt verdeeld te zijn over de jaren waarin de Staat van de Instelling is uitgevoerd:
2012: 4 instellingen;
2013: 9 instellingen;
2014: 7 instellingen.
De 20 instellingen zijn representatief voor de 27 instellingen van het onderzoek B+O. Voorts is achteraf nagegaan in hoeverre de steekproef van 20 instellingen *representatief* is voor alle 69 mbo-instellingen. Hiertoe is de uitslag van de Staat van de Instelling (SVI) van de steekproef vergeleken met het landelijke beeld. Dan blijkt dat het percentage instellingen waarvan de kwaliteitsborging op instellingsniveau als voldoende of goed is beoordeeld, in de steekproef voor dit evaluatieonderzoek hoger ligt dan gemiddeld: 60% vs. 45%. Het verschil doet zich met name voor bij de instellingen waar in 2012 de SVI is uitgevoerd. Aangezien de stand van de kwaliteitsborging noch in het onderzoek B+O, noch in het onderhavige evaluatieonderzoek bij de selectie een rol speelde, wordt deze in dit opzicht enigszins selectieve steekproef be-

schouwd als een toeval. Niettemin moet bij de interpretatie van de bevindingen van deze evaluatie in verband met deze selectiviteit enig voorzichtigheid worden betracht in verband met een mogelijk positieve vertekening.

*Niet bekostigde instellingen*
Niet bekostigde instellingen (NBI's) zijn niet vertegenwoordigd in het onderzoek (B+O). Daarom is voor de selectie van de NBI's gebruik gemaakt van een databestand van de inspectie. Er zijn 4 NBI's geselecteerd. Het betreft instellingen met minimaal twee opleidingen en in totaal minimaal 50 deelnemers. Bij de selectie is er op gelet dat zich onder de geselecteerde instellingen maximaal één instelling bevindt die zich richt op afstandsonderwijs.

## 3.2 Metingen

Het onderzoek omvat drie metingen, te weten een beginmeting, een tussenmeting en een eindmeting. Bij elk van de metingen zijn alle 24 voor het onderzoek geselecteerde instellingen (20 bekostigde instellingen en vier niet bekostigde instellingen) betrokken. In elk van de metingen zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de instellingen en zijn aanvullende documenten geanalyseerd. Over de bevindingen van de beginmeting en de tussenmeting is verslag gedaan in afzonderlijke rapportages die met de opdrachtgever en begeleidingscommissie zijn besproken[10].

Bij de *beginmeting en de eindmeting* zijn in vrijwel alle bekostigde instellingen twee gesprekken gevoerd. De gesprekspartners variëren enigszins per instelling, maar in de regel betrof het een gesprek met een vertegenwoordiging van het College van Bestuur en de afdeling kwaliteit en een gesprek met het middenkader (teamleiders en/of sector- of locatiemanagers). In de NBI's is in het algemeen gesproken met de directeur en waar van toepassing met de stafmedewerker of manager kwaliteitszorg.
In de *tussenmeting* is één gesprek gevoerd, met een vertegenwoordiging van het College van Bestuur en de afdeling kwaliteit (bekostigde instellingen) of met de directeur en/of een stafmedewerker kwaliteit (NBI's).
Van de gesprekken is een verslag gemaakt. Bij de beginmeting is dit verslag voor intern gebruik opgesteld (o.a. ten behoeve van het scoren van ontwikkelingen in de kwaliteitsborging en in de ervaren toezichtbelasting). Bij de tussen- en eindmeting is het gespreksverslag ter verificatie voorgelegd aan de gesprekspartners.

*Beginmeting*
De *beginmeting* is uitgevoerd in het voorjaar en de zomer van 2012 en beschrijft de situatie vóór de inwerkingtreding van het Toezichtkader bve 2012 (nulmeting). Deze nulmeting heeft voor wat betreft de stand van zaken betreffende de kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit betrekking op het jaar 2009. Voor wat betreft de (ervaren) toezichtbelasting heeft de nulmeting betrekking op de periode 2009 t/m 2011.

10 P. den Boer en J. Frietman (2012). *Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012: beginmeting*. Nijmegen: KBA; P. den Boer en J. Frietman (2013). *Evaluatie doelbereiking Toezichtkader bve 2012: tussenmeting*. Nijmegen: KBA. Beide documenten zijn te downloaden op www.onderwijsinspectie.nl

De gesprekken in de mbo-instellingen die in 2012 in het kader van de beginmeting zijn gevoerd, wezen uit dat in alle instellingen in de periode 2009 t/m 2011 over het algemeen sterk is geanticipeerd op de inwerkingtreding van het Toezichtkader bve 2012. In meer of mindere mate is in die periode gebouwd aan een systeem van kwaliteitsborging dat wat betreft instrumentarium mede geënt is op dat toezichtkader en wat betreft de inhoud op het daarin opgenomen waarderingskader. Om die reden is in de beginmeting – naast de nulmeting die betrekking heeft op de stand van de kwaliteitsborging anno 2009 – voorzien in een actualisatie van de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteitsborging tot en met 2011. Dit wordt in deze rapportage aangeduid als 'voormeting'.

*Tussenmeting*
Het Toezichtkader bve 2012 heeft een werkingsperiode van drie jaar. Dat is een lange periode om op terug te kijken. Om deze reden is in het onderzoek naast een begin- en een eindmeting een *tussenmeting* ingelast. De tussenmeting heeft betrekking op het jaar 2012 en is in de eerste helft van 2013 uitgevoerd.

*Eindmeting*
De *eindmeting* is uitgevoerd in de eerste helft van 2014. De focus in de gevoerde gesprekken lag enerzijds op de ontwikkelingen in 2013 en (de eerste helft van) 2014. Daarnaast is teruggekeken op de periode 2012-2014, de werkingsperiode van het Toezichtkader bve 2012.
In de aanvankelijke onderzoeksopzet was de eindevaluatie gepland in begin 2015. Deze meting is naar voren gehaald, zodat er meer gelegenheid was om de bevindingen te gebruiken met het oog op de inwerkingtreding van het nieuwe toezichtkader. Het naar voren halen van de eindmeting impliceert dat niet het gehele jaar 2014 in de meting kon worden betrokken. Bij het plannen van de gesprekken is er voor gezorgd dat de Staat van de Instelling bij de betreffende instelling was uitgevoerd en het conceptrapport daarvan met de instelling was besproken.

De eindmeting is gericht op de eindevaluatie van het Toezichtkader bve 2012. De veranderingen in de kwaliteitsborging - zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin - zijn in kaart gebracht bij alle geselecteerde instellingen, en dit geldt ook voor veranderingen in de onderwijskwaliteit en in de toezichtbelasting. Dit impliceert dat de kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting zo veel mogelijk op dezelfde wijze zijn geoperationaliseerd en gemeten als in de beginmeting. Er zijn matrices opgesteld - voor de situatie ten tijde van de beginmeting en de eindmeting - waarin de positie van de instellingen t.a.v. de kwaliteitsborging en t.a.v. de onderwijskwaliteit worden bepaald (zie de volgende hoofdstukken). De relatie tussen kwaliteitsborging en toezichtbelasting is op vergelijkbare wijze weergegeven.

## 3.3 Analyses

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting zijn gemeten en op welke wijze de analyses op de verkregen data zijn uitgevoerd.

### 3.3.1 Kwaliteitsborging

*Nulmeting*

Ten behoeve van de *nulmeting* is de kwaliteitsborging anno 2009 gemeten door een herberekening van de scores uit het onderzoek B+O. De indicatoren uit het waarderingskader van het Toezichtkader bve 2012 én de samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit (bron: B+O) vormden de grondslag voor deze herberekening. Het scoren van de kwaliteitsborging voor de nulmeting gebeurde in drie stappen:

- als eerste stap is in de vorm van een matrix in beeld gebracht welke elementen uit het onderzoek B+O corresponderen met de elementen uit de portretten van gebied 4 van het waarderingskader;
- vervolgens zijn in deze matrix de elementen van kwaliteitsborging geselecteerd die samenhang vertonen met onderwijskwaliteit;
- ten slotte zijn bij de aldus geselecteerde elementen van kwaliteitsborging de scores uit het onderzoek B+O bij elkaar opgeteld. Deze opgetelde scores gelden als de stand van de kwaliteitsborging in de instellingen anno 2009.

*Vervolgmetingen*

Bij elk van de *vervolgmetingen* (voormeting 2009 t/m 2011, tussenmeting 2012, eindmeting 2013/2014) is de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de onderzochte mbo-instellingen uitgedrukt in een afzonderlijke score. Hiertoe zijn analyses uitgevoerd op de gesprekken die bij elk van de metingen in de instellingen zijn gevoerd; daarbij zijn ook documenten van de instellingen betrokken. Bij het scoren van de ontwikkelingen vormen de bij de nulmeting geselecteerde elementen van kwaliteitsborging het uitgangspunt. Bij het scoren is niet gekeken of de instelling aan de portretten van het waarderingskader voldoet, maar in welke mate verbeteringen zijn gerealiseerd.
De scores zijn intersubjectief vastgesteld, d.w.z. dat de werkwijze bij het scoren door de onderzoekers meermalen op elkaar is afgestemd.

Meer gedetailleerd is de werkwijze bij het scoren van ontwikkelingen in de kwaliteitsborging als volgt: Voor elk van de acht geselecteerde indicatoren uit het waarderingskader afzonderlijk is de ontwikkeling in kaart gebracht aan de hand van een vijfpuntsschaal, lopend van 'aanzienlijke verslechtering' tot 'aanzienlijke verbetering'. Deze scores per indicator zijn een gewogen optelsom van ontwikkelingen per element van deze indicator. De scores zijn als volgt tot stand gekomen:

a. Op *indicator-niveau:*
   - een verbetering op een element van de indicator krijgt score +1;
   - een aanzienlijke verbetering op een element krijgt score +2;
   - een verslechtering op een element krijgt score -1;
   - een aanzienlijke verslechtering op een element krijgt score -2;

   Voor elk van de metingen is door het sommeren van positieve en negatieve scores een score per indicator vastgesteld.
b. De scores van de indicatoren zijn bij elkaar opgeteld tot een somscore per meting.
c. Ten slotte zijn de scores van de drie metingen gesommeerd tot een *totaalscore* voor de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de periode 2009-2014.

De gekozen werkwijze maakt het mogelijk om vergelijkingen te trekken tussen:
- mbo-instellingen: welke instellingen hebben zich sterker en minder sterk ontwikkeld wat betreft de kwaliteitsborging?
- metingen: zijn de meeste verbeteringen gerealiseerd voorafgaand aan / anticiperend op de inwerkingtreding van het Toezichtkader bve 2012 of daarna?
- indicatoren: bij welke indicatoren van kwaliteitsborging is het meest sprake van verbeteringen?

Op basis van de scores voor de ontwikkeling van de kwaliteitsborging zijn de instellingen ingedeeld in klassen. Deze klasse-indeling is met name gebruikt om de ontwikkeling van de kwaliteitsborging te relateren aan onder meer de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit en van de toezichtbelasting.

### 3.3.2 Onderwijskwaliteit

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.2.2, is de onderwijskwaliteit van de mbo-instellingen gemeten door:
- de maat voor (basisindicatoren voor) onderwijskwaliteit zoals gebruikt in B+O (nulmeting) te reproduceren t.b.v. de eindmeting, en
- deze maat te combineren met de scores op aanvullende indicatoren van onderwijskwaliteit (vsv, JOB, jaarresultaat), zodat voor onderwijskwaliteit één maat ontstaat.

De gecombineerde maat voor onderwijskwaliteit omvat daarmee acht indicatoren: vijf basisindicatoren en drie aanvullende.
Voor het meten van (ontwikkelingen in) de onderwijskwaliteit zijn in het evaluatieonderzoek geen nieuwe gegevens verzameld; alle informatie over onderwijskwaliteit berust op bewerkingen van bestaande data van de inspectie.

De gehanteerde werkwijze wordt hieronder uitgewerkt.
1. Om robuuste gegevens te verkrijgen over de periode vóór en tijdens het Toezichtkader bve 2012, zijn waar mogelijk gegevens over de jaren 2009-2010 (nulmeting) samengevoegd, en hetzelfde geld voor de gegevens over de jaren 2012-2013 (eindmeting).
2. Voor alle indicatoren – de vijf uit B+O en de drie aanvullende – zijn de gemiddelde scores voor 2009-2010 vergeleken met die van 2012-2013. Het resultaat is een score voor de ontwikkeling per indicator met drie categorieën: toename (1), gelijke score (0) of afname (-1).
3. De scores voor de ontwikkeling per indicator zijn gesommeerd tot een totaalscore met waarden die kunnen uiteenlopen van -8 tot +8.
4. De totaalscores voor ontwikkeling van de onderwijskwaliteit zijn gerubriceerd in vijf klassen: sterke toename (>= +3), toename (>= 1, < 3), geen verandering (0), afname (<= -1, > -3) en sterke afname (<= -3).

### 3.3.3 Toezichtbelasting

In paragraaf 2.2.3 is beschreven vanuit welke invalshoeken het begrip toezichtbelasting in dit onderzoek wordt benaderd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwantitatieve invalshoek: het aantal inspectie-onderzoeken als indicator voor de tijdsinvestering die met de onderzoeken is gemoeid.

Voor het berekenen van het aantal inspectie-onderzoeken is de *opleiding als eenheid* genomen (bijvoorbeeld: drie opleidingen betrokken in stelselonderzoek telt voor 3).
Door de *verandering in het toezichtregime* in 2012 kan het aantal onderzoeken vóór en na 2012 niet één-op-één met elkaar worden vergeleken. De belangrijkste verandering in 2012 betreft het integreren van de onderzoeken (per opleiding) naar onderwijsproces en examinering, en het grotere gewicht van kwaliteitsborging in de onderzoeken op opleidingsniveau.
Om de toezichtbelasting - uitgedrukt in het aantal onderzoeken - vóór en na 2012 met elkaar te kunnen vergelijken is derhalve een *weging* toegepast. Afhankelijk van de omvang van het onderzoek is aan een onderzoek een hoger of lager aantal punten (tijdseenheden) toegekend. Op basis van de gesprekken in de instellingen en informatie van de inspectie over de omvang van de onderzoeken zijn de volgende weegfactoren toegepast.

*Vóór 2012:*
- alle onderzoeken (stelselonderzoek, risicogericht onderzoek inclusief vervolgtoezicht, examenonderzoek, nalevings- en thema-onderzoeken, bestuurlijk gesprek): per opleiding 1 punt:

*Na 2012:*
. per opleiding (minimaal 3, maximaal 5) in de Staat van de Instelling: 2 punten[11];
. kwaliteitsborging instellingsbreed (Staat van de Instelling): 1,5 punt[12];
. overige onderzoeken: 1 punt.

Bij het interpreteren van de uitkomst van de op deze wijze gekwantificeerde toezichtbelasting passen enkele voorbehouden:
- er kan geen rekening worden gehouden met het gegeven dat de feitelijke tijdsinvestering van de instellingen per onderzoek kan variëren, al naar gelang de omstandigheden. De resultaten moeten worden gezien als een gemiddelde;
- de weging is een 'educated guess' op basis van de beschikbare informatie. Het was in het kader van dit evaluatieonderzoek niet mogelijk de weegfactoren in de praktijk te toetsen.

Om deze redenen moeten de uitkomsten van de kwantificering niet worden verabsoluteerd. De bevindingen zijn in het onderzoek gebruikt om – ook in combinatie met andere, meer subjectieve benaderingen van toezichtbelasting - een tendens in de ontwikkeling van de toezichtbelasting aan te geven.

Klanttevredenheidsonderzoeken die de inspectie zelf uitvoert zijn in dit evaluatieonderzoek wel bestudeerd als voorbereiding op de gesprekken in de instellingen, maar niet als zodanig in de analyses van de toezichtbelasting betrokken. De reden daarvoor is dat niet van alle onderzochte instellingen informatie op basis van klanttevredenheidsonderzoeken beschikbaar was.

---

11 Dit betreft het geïntegreerde onderzoek op opleidingsniveau.
12 Dit is inclusief het voorbereidende gesprek.

# 4 Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging

In hoofdstuk 2 zijn de onderzoeksvragen geformuleerd, die in dit evaluatieonderzoek worden beantwoord. Voor wat betreft de bekostigde instellingen komen twee daarvan in dit hoofdstuk aan bod:

1. *Is de kwaliteitsborging in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in 2009?*
2. *Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de kwaliteitsborging in instellingen?*

Om de eerste onderzoeksvraag te beantwoorden wordt allereerst in paragraaf 4.1.1 de stand van de kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen in 2009 beschreven. Daarna wordt in paragraaf 4.1.2 ingegaan op de ontwikkelingen van de kwaliteitsborging in de periode 2009-2014.
Paragraaf 4.2 staat in het teken van onderzoeksvraag 2: de bijdrage van het inspectietoezicht (en het achterliggende waarderingskader) aan de verbetering van de kwaliteitsborging.

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats in het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies'. In dit hoofdstuk wordt aan het eind van de subparagrafen een kernachtig antwoord op de onderzoeksvragen geformuleerd.

## 4.1 De kwaliteitsborging

### 4.1.1 De kwaliteitsborging in 2009

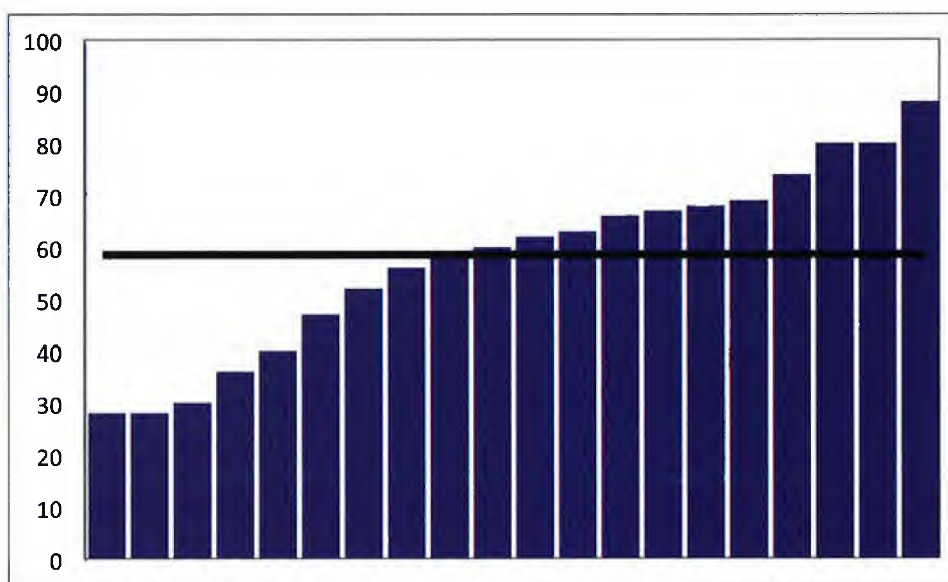
Op basis van een bewerking van de data van het onderzoek Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo (B+O) is de stand van de kwaliteitsborging in 2009 (nulmeting) berekend. In overzicht 4.1 zijn de gemiddelde scores van de mbo-instellingen weergegeven voor de onderscheiden indicatoren van kwaliteitsborging. De rechterkolom bevat de theoretisch maximale score.
Duidelijk is te zien dat er gemiddeld genomen nog veel ruimte is voor verbetering; het optimum was in 2009 nog (lang) niet bereikt. Dat geldt voor de overall score en, zij het in wisselende mate, voor de afzonderlijke indicatoren. De meeste ruimte voor verbetering ligt bij de indicatoren monitoring, verbeteraanpak en (in absolute zin) evaluatie.

*Overzicht 4.1 – Gemiddelde en theoretisch maximaal haalbare score voor de indicatoren van kwaliteitsborging: stand van zaken 2009 (bewerking score onderzoek B+O (n = 20)*

| **Indicator** | **gemiddelde score** | **theoretisch maximum** |
|---|---|---|
| Plannen | 9 | 17 |
| Informatie | 9 | 16 |
| Monitoring | 4 | 12 |
| Evaluatie | 21 | 47 |
| Verbeteraanpak | 3 | 10 |
| Verankering | 7 | 11 |
| Externe dialoog | 6 | 9 |
| *Totaal* | *59* | *122* |

Nadere analyse wijst op grote verschillen tussen de instellingen in de stand van de kwaliteitsborging in 2009. Overzicht 4.2 laat de spreiding van de scores over de 20 mbo-instellingen zien. De horizontale lijn in de grafiek geeft de gemiddelde score aan.
De *scores per instelling* lopen uiteen van 29 voor de twee instellingen met laagste score tot 89 voor de instelling met de hoogste score. Daarbij valt op dat geen van de instellingen, ook niet de hoogst scorende, bij *alle* indicatoren een score heeft boven het gemiddelde per indicator.

*Overzicht 4.2 – Scores voor kwaliteitsborging, stand van zaken 2009: per instelling en gemiddeld (bewerking score onderzoek B+O, n = 20)*




De gevoerde gesprekken met de instellingen bevestigen de grote verschillen in 2009. Vertegenwoordigers van instellingen met een lage score geven aan dat de instelling wat betreft kwaliteitsborging 'van ver moest komen'. Het betreft deels relatief kleine instellingen waar kwaliteit

weliswaar van oudsher leeft (in vakinhoudelijke en deels didactische zin), maar waar kwaliteitszorg in 2009 nog geen lange traditie had.

Op basis van de stand van de kwaliteitsborging in 2009, zijn de instellingen naar analogie van B+O in drie klassen ingedeeld. Dit is met name gebeurd ten behoeve van andere analyses (zie onder meer paragraaf 4.2). Het is een indeling op basis van de *relatieve* scores van de instellingen: de vijf instellingen met de laagste score gerekend tot de categorie 'laag', de vijf met de hoogste score tot de categorie 'hoog' en de overige instellingen tot de categorie 'midden'

*Overzicht 4.3 – Klasse-indeling o.b.v. van de stand van de kwaliteitsborging in 2009 (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| laag | 5 | 25% |
| midden | 10 | 50% |
| hoog | 5 | 25% |

### 4.1.2 Ontwikkeling van de kwaliteitsborging: stand 2009-2014

Bij de ontwikkeling van de kwaliteitsborging vanaf 2009 wordt onderscheid gemaakt tussen de periode 2009-2011 (anticiperen op het nieuwe toezichtkader) en de periode 2012-2014 (werkingsperiode van het toezichtkader).

*Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de periode 2009-2011*
In overzicht 4.4 is te zien dat mbo-instellingen in de periode *2009-2011*, voorafgaand aan de invoering van het toezichtkader, al actief met kwaliteitsborging bezig waren. Dit geldt in het bijzonder wat betreft de indicatoren plannen en monitoring (o.a. tevredenheidsonderzoeken bij studenten, bedrijven en personeel). De gesprekken in mbo-instellingen bevestigen dat het bouwen aan de kwaliteitsborging in deze periode sterk in het teken stond van het Toezichtkader bve 2012.

*Overzicht 4.4 – Ontwikkeling van de kwaliteitsborging in 2009-2011 en in 2012-2014 (gesommeerde scores 20 bekostigde mbo-instellingen)*

| **Indicator** | **2009-2011** | **2012-2014** | **totale ontwikkeling 2009-2014** |
|---|---|---|---|
| Plannen | 27 | 22 | 49 |
| Informatie | 11 | 12 | 23 |
| Monitoring | 20 | 6 | 26 |
| Evaluatie | 16 | 29 | 45 |
| Verbeteraanpak | 15 | 10 | 25 |
| Verankering | 15 | 16 | 31 |
| Externe dialoog | 8 | 4 | 12 |
| Deskundigheidsbevordering [1] | n.v.t. | 16 | 16 |
| *Totaal* | *112* | *115* | *227* |

[1] De indicator deskundigheidsbevordering is in het onderzoek B+O niet meegenomen; door het ontbreken van een gegevensbasis konden ontwikkelingen in 2009-2011 niet worden gescoord.

*Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de periode 2012-2014*
In de periode *2012-2014* is volgens de meeste gesprekspartners in de instellingen sprake van een doorontwikkeling van de kwaliteitsborging. Daarbij springt de indicator evaluatie er uit (o.a. audits, zelfevaluaties).
Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat volgens veel instellingen het kwaliteitsborgingssyteem - afgezien van finetuning en onderhoud – nu 'staat' en dat de nadruk ligt op het verder indalen in de organisatie. Instellingen geven aan dat de werking van de kwaliteitszorg op teamniveau varieert maar in het algemeen nog voor verbetering vatbaar is. Met name het systematisch evalueren en verbeteren is voor veel teams lastig en lang niet alle docenten hebben hier affiniteit mee. Het streven is dat kwaliteitszorg 'tussen de oren' van teams en docenten zit. Zeker nu het systeem voor kwaliteitszorg grotendeels is gebouwd, verschuift het accent naar de cultuur. Bij het bevorderen van kwaliteitscultuur en het kwaliteitsbewustzijn wordt de rol van de teamleider of opleidingsmanager cruciaal geacht. De professionalisering van teamleiders heeft in veel instellingen dan ook toenemende aandacht. In het kader van het bevorderen van een kwaliteitscultuur passen ook thema's als het stimuleren van een aanspreekcultuur en een leer- of ontwikkelingsgerichte cultuur, instrumenten als (intercollegiale) lesobservaties en intervisie, en het bevorderen van resultaatverantwoordelijkheid c.q. taakvolwassenheid van teams.
In overzicht 4.4 komen deze ontwikkelingen tot uitdrukking in de score voor de indicatoren *deskundigheidsbevordering* en *verankering*[13] in de periode 2012 t/m 2014. Nadere analyse wijst uit dat de scores voor deze beide indicatoren voor een groot deel voor rekening komen van het afgelopen jaar (2013 en begin 2014, niet afzonderlijk in het overzicht opgenomen), wat er op wijst dat de aandacht hiervoor nog steeds toeneemt.

*Ontwikkelingen per indicator*

Per indicator uit het waarderingskader zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2009-2014 als volgt:

*Plannen*
Bij de ontwikkelingen op het gebied van de planvorming is een accentverschuiving zichtbaar:
- in de periode 2009-2011 ligt het accent op het ontwikkelen van teamplannen en vervolgens op het op elkaar afstemmen van de *teamplannen* en de plannen op hoger organisatieniveau. Inmiddels zijn er in alle instellingen teamplannen, zij het niet altijd bij alle teams. De kwaliteit van de teamplannen en de manier waarop ze zijn samengesteld lopen binnen instellingen soms sterk uiteen;
- vanaf 2012 worden periodieke *voortgangsgesprekken* nadrukkelijker ingezet als middel om de PDCA-cycli op de verschillende niveaus rond te maken en op elkaar af te stemmen. Aan de voortgangsgesprekken liggen managementrapportages ten grondslag. Het gaat in eerste instantie om voortgangsgesprekken tussen CvB en sectormanagers en vervolgens tussen sectormanagers en teamleiders/opleidingsmanagers. Er wordt gewerkt aan de kwaliteit van de voortgangsgesprekken en de onderliggende managementrapportages.

Een blijvend aandachtspunt is het op elkaar afstemmen van de kwaliteitscycli in de tijd. Het is een hele uitdaging voor de instellingen om er voor te zorgen dat alle elementen en instrumenten van kwaliteitsborging op de verschillende niveaus (plannen, enquêtes, zelfevaluaties, audits) in de tijd goed op elkaar aansluiten.

---

13 Verankering heeft, behalve op de werking (in de praktijk) van de kwaliteitsborging volgens een vastgelegd systematiek en op het vastleggen van verantwoordelijkheden, o.a. ook betrekking op de borging van de examenkwaliteit door de examencommissie. De toename van ontwikkelingen op het gebied van verankering in met name 2013 is deels toe te schrijven aan verbeteringen op dit punt.

Instellingen maken in toenemende mate melding van het streven om de kwaliteitsgebieden onderwijs, financiën en personeel (HRM) te integreren. Dit is een ingrijpende operatie die een relatief lange adem vergt.

*Informatie*
In de afgelopen jaren hebben de meeste instellingen programma's aangeschaft waarmee een 'schil' om administratiesystemen wordt gelegd, waardoor het gemakkelijker wordt om managementinformatie (afkomstig uit verschillende bronnen) te genereren en overzichtelijk te presenteren. Daarmee komt het door veel instellingen gewenste 'dashboard' steeds meer binnen bereik. In een aantal instellingen is dit er al; het programma is volledig gevuld, beschikbaar voor alle organisatielagen (inclusief de teams) en wordt ook daadwerkelijk gebruikt, waardoor managers op alle lagen gemakkelijk toegang hebben tot actuele informatie. In andere instellingen is het nog niet zo ver; daar wordt het programma momenteel in stappen gevuld (wat enkele jaren kan duren), is het vooralsnog beschikbaar op centraal en/of sectorniveau of worden voorbereidingen getroffen (zoals training) voor het gebruik op teamniveau.
Behalve door middel van de 'schil' om de administratiesystemen wordt ook op andere manieren getracht de informatie op een handzame manier te presenteren, bijvoorbeeld door informatie gebundeld en goed 'getimed' aan de teams te verstrekken, en door kengetallen overzichtelijk op een rij te zetten, zoals in de vorm van kwaliteitskaarten.

*Monitoring*
In alle instellingen bestaan al sinds enkele jaren diverse vormen van monitoring, zoals tevredenheidsmetingen onder studenten – JOB, vaak aangevuld met eigen enquêtes – ouders, personeel en leerbedrijven. In de periode 2012-2014 zijn er in dit opzicht in de meeste instellingen geen ingrijpende nieuwe ontwikkelingen. Uitzondering hierop vormen docent- en lesevaluaties door studenten: langzamerhand begint dit instrument voet aan de grond te krijgen in de instellingen. Dit past in het streven van instellingen om het primair proces, de interactie tussen docent en student, een meer prominente plek te geven in zowel de kwaliteitszorg als het personeelsbeleid (bijvoorbeeld: lesobservaties en studentenevaluaties als voorbereiding op functioneringsgesprekken).

*Evaluatie*
Op het gebied van evaluatie worden in de onderzochte instellingen veel ontwikkelingen gemeld. *Zelfevaluaties* zijn steeds meer ingedaald in de organisatie; dit gebeurt nu (ook) op teamniveau. Wel verschilt de kwaliteit van de zelfevaluaties volgens de instellingen nogal per team. Eerder is al gewezen op de rol van de teamleider en van de cultuur bij kwaliteitsborging. Veel instrumenten voor zelfevaluatie zijn ontwikkeld in de periode 2009-2011; het waarderingskader is hier doorgaans in verwerkt. Vanaf 2012 is er veel aandacht voor de gebruiksvriendelijkheid van de zelfevaluaties: het vereenvoudigen en overzichtelijk maken van de instrumenten, waar mogelijk het digitaliseren en in enkele instellingen ook het rechtstreeks koppelen aan of integreren met het verbeterplan. Deze acties hebben tot doel om de kwaliteit van de evaluaties te verhogen en om de belasting voor de teams te verminderen. Door te benadrukken dat de zelfevaluaties er vooral zijn om de kwaliteit in het team te verbeteren (en niet als intern afrekeninstrument of voor de inspectie) willen instellingen bereiken dat teams bij het invullen van de zelfevaluatie kritisch op zichzelf durven zijn.
Ten aanzien van de *audits* zijn verschillende bewegingen waar te nemen. In sommige instellingen worden audits in toenemende mate volgens een vaste planning en kalender uitgevoerd (bijvoorbeeld: elk team een keer per drie jaar). In andere instellingen wordt dit juist losgelaten en worden audits vaker gericht ingezet bij 'risicoteams'; ook een combinatie van een vaste

frequentie en gericht auditen komt voor. Ook in andere opzichten zijn er verschillen tussen de instellingen: meer integrale en/of thematische audits; audits wel of niet mogelijk op verzoek van het team zelf. Op basis van opgedane ervaringen worden keuzes bijgesteld.
*Externe audits* zijn in 2012 in opkomst. De meerderheid van de onderzochte instellingen is inmiddels aangesloten bij een auditpool, waarbij instellingen bij elkaar audits uitvoeren.

*Verbetering*
Het maken van een verbeterplan en het doorvoeren van verbeteringen gebeurt planmatiger en is beter ingebed in de PDCA-cyclus. Al eerder is gewezen op de nauwere aansluiting en soms integratie van de (zelf)evaluatie en het verbeterplan op teamniveau en op de voortgangsgesprekken waarin het formuleren van verbeterpunten en realiseren van verbeteringen nadrukkelijker aan de orde komen. Niettemin wordt aangegeven dat het sluitstuk van de PDCA-cyclus nog de meest lastige blijft en dat er op het gebied van planmatig en systematisch verbeteren nog veel te winnen valt.

*Verankering*
Nadat in voorgaande jaren het kwaliteitszorgsysteem is gebouwd, is vanaf 2012 de tendens zichtbaar dat instellingen dit systeem overzichtelijk in kaart brengen: de instrumenten en elementen van het systeem, maar ook: het 'wanneer' (moet het gebeuren) en het 'wie' (is er voor verantwoordelijk).
De manier waarop de kwaliteitszorg op decentraal niveau is georganiseerd - in het bijzonder de rol van kwaliteitszorgmedewerkers op dit niveau – loopt per instelling uiteen. In de loop van dit onderzoek hebben enkele instellingen andere keuzes gemaakt. Ook in deze keuzes verschillen de instellingen van elkaar. Het komt voor dat de formatie van kwaliteitszorgmedewerkers op decentraal niveau wordt uitgebreid of juist wordt ingekrompen, het accent in de taakinvulling kan verschuiven van adviseren en ondersteunen naar controleren of andersom.
Een specifiek thema dat onder de vlag van 'verankering' wordt geschaard, is de rol van de examencommissie bij de borging van de examenkwaliteit. Naar verhouding hebben op dit thema veel ontwikkelingen plaatsgevonden, voor een belangrijk deel als gevolg van tekortkomingen die de inspectie bij de Staat van de Instelling heeft geconstateerd.

*Externe dialoog*
De dialoog met en betrokkenheid van het bedrijfsleven heeft in de instellingen een lange traditie en komt onder meer tot uiting in enquêtes onder leerbedrijven, overleggen in de vorm van bijvoorbeeld branche-adviescommissies en diverse projecten waarbij school en bedrijven samenwerken. De wens van instellingen is om hierin de kwaliteit van het onderwijs een belangrijkere plek te geven.
Naar verhouding zijn er in de afgelopen jaren weinig ingrijpende veranderingen geweest in de dialoog met het bedrijfsleven. De belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de externe dialoog is de onder 'evaluatie' genoemde opkomst van externe audits.

*Deskundigheidsbevordering*
Professionalisering krijgt in de onderzochte mbo-instellingen steeds meer aandacht, mede door de impuls als gevolg van de professionaliseringsgelden. In de afgelopen jaren is professionalisering bij veel instellingen meer en meer verankerd in organisatiebrede, strategische doelen van de instellingen. Daarbij zijn de scholingsthema's voor een groot deel ingegeven door externe factoren zoals Focus op vakmanschap, en beleid ten aanzien van taal en rekenen.

Vanaf 2012 treedt in vergelijking met voorgaande jaren de professionalisering van de teamleider nadrukkelijker op de voorgrond, in het bijzonder wat betreft onderwijskundig leiderschap. Dit is in lijn met de erkenning van de centrale rol van de teamleider in het realiseren van een kwaliteitscultuur op de werkvloer. Op docentniveau lijkt sprake van een opkomst van andere vormen van professionalisering dan scholing en training, meer gericht op het van en met elkaar leren.(bijvoorbeeld intervisie, intercollegiale lesobservaties). In inhoudelijke zin ligt er een zwaarder accent op het versterken van pedagogisch-didactische vaardigheden, in algemene zin en toegespitst op specifieke thema's en groepen studenten (zoals zorgleerlingen).

*Bevindingen van de evaluatie Toezichtkader bve 2012 in relatie tot het onderwijsverslag 2011/2012 en 2012/2013*

Op basis van de gevoerde gesprekken in de mbo-instellingen en de geanalyseerde documenten kan gesteld worden dat de kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen zich vanaf 2009 sterk heeft ontwikkeld. Hoewel er zeker nog verbeterpunten zijn, is het duidelijk dat op het gebied van kwaliteitsborging in relatief korte tijd grote sprongen zijn gemaakt.
Deze uitkomst van de onderhavige evaluatie lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de conclusies van de inspectie, zoals gerapporteerd in het onderwijsverslag ('De staat van het onderwijs') 2011/2012 en in mindere mate 2012/2013. De inspectie constateert in 2011/2012 dat bij bijna 70 procent van de instellingen de kwaliteitsborging niet op orde is. Hoewel in 2012/2013 op onderdelen verbeteringen worden gemeld, beoordeelde de inspectie ook in dat jaar bij twee derde van de instellingen de kwaliteitsborging als onvoldoende. De constatering van de inspectie en de bevindingen uit dit onderzoek bijten elkaar echter niet, om de volgende redenen:

- In de onderhavige evaluatie van het Toezichtkader bve zijn de *ontwikkelingen* in de kwaliteitsborging in kaart wordt gebracht, waarbij een selectie van indicatoren uit het waarderingskader als basis wordt gebruikt. Er is dus in grote lijnen gekeken naar dezelfde aspecten van kwaliteitsborging gekeken als in het inspectietoezicht. Echter, in de onderhavige evaluatie is niet gemeten in hoeverre instellingen aan de inspectie-eisen voldoen. Er kan overigens sprake zijn van verbetering, ook als die situatie (nog) niet voldoet aan de inspectie-eisen.
- Inhoudelijk sluiten de bevindingen uit deze evaluatie en uit het onderwijsverslag op elkaar aan. Zowel de verbeteringen in kwaliteitsborging die de inspectie signaleert als de pijnpunten (met name de (uit)werking van kwaliteitsborging in de praktijk op teamniveau) komen in hoofdlijnen overeen met de bevindingen in de onderhavige evaluatie van het Toezichtkader bve 2012.

*Verschillen tussen instellingen*

Als we kijken naar de afzonderlijke instellingen, dan lopen de scores voor de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de periode 2009-2014 uiteen van 7 tot 16[14]. Dat betekent dat bij alle instellingen, zij het in wisselende mate, sprake is van verbeteringen in de kwaliteitsborging. Op basis van de mate waarin de kwaliteitsborging zich tussen 2009 en 2014 heeft ontwikkeld, zijn de instellingen in drie klassen ingedeeld.

---

14 Zie paragraaf 3.3.1 voor de wijze van scoren.

*Overzicht 4.5 – Klasse-indeling o.b.v. van de mate waarin de kwaliteitsborging zich in de periode 2009-2014 heeft ontwikkeld (n=20)*

| | Aantal [1] | % |
|---|---|---|
| laag (relatief geringe verbetering) | 4 | 20% |
| midden | 10 | 50% |
| hoog (relatief sterke verbetering) | 6 | 30% |

1 De verhouding 5-10-5 kon niet worden gerealiseerd vanwege ex aequo scores.

In overzicht 4.6 is de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in 2009-2014 (de klasse-indeling uit bovenstaand overzicht 4.5) afgezet tegen de stand van de kwaliteitsborging in 2009 (vgl. de klasse-indeling in overzicht 4.3). Het overzicht laat zien dat instellingen met een relatief lage score voor kwaliteitsborging in 2009 (kolom 'laag' in overzicht 4.6), zich in de daaropvolgende jaren relatief sterk hebben ontwikkeld. Instellingen die in 2009 al een hoge stand van kwaliteitsborging hadden (kolom 'hoog' in overzicht 4.6), ontwikkelden zich in 2009-2014 minder sterk. Bij aanvankelijk laag scorende instellingen is dus sprake geweest van een inhaalslag.
De gesprekken in de instellingen illustreren dit. Bij het management van met name de (in 2009) laagst scorende instellingen sprake was van een sterk besef van urgentie om de kwaliteitszorg snel van de grond te tillen. Hieraan lagen zowel interne overwegingen (organisatieveranderingen, streven naar meer uniformiteit in de organisatie en/of resultaatverantwoordelijke teams) als externe factoren (inspectietoezicht, beleidsimpulsen zoals Focus op Vakmanschap) ten grondslag.
Dat instellingen, die in 2009 al een relatief hoge stand van kwaliteitsborging in de jaren daarna minder vooruitgang laten zien, lijkt te maken te hebben met het gegeven dat het kwaliteitsborgingssysteem in 2009 al vrij ver was ontwikkeld. Verdere verbetering, met name in de lagere organisatieniveaus, zijn volgens de gesprekspartners uit deze instellingen niet in de eerste plaats te verwachten van een doorontwikkeling van het systeem, maar eerder van het stimuleren van de kwaliteitscultuur en het kwaliteitsbewustzijn. Dat is een proces waar enige jaren mee gemoeid zijn.

*Overzicht 4.6 - Samenhang tussen de stand van de kwaliteitsborging in 2009 en ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de periode 2009-2014 (n = 20)*

| Kwaliteitsborging 2009 / Ontwikkeling kwaliteitsborging 2009-2014 | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| laag | | 1 | 3 | 4 |
| midden | 2 | 6 | 2 | 10 |
| hoog | 3 | 3 | | 6 |
| Totaal | 5 | 10 | 5 | 20 |

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

De onderzoeksbevindingen wijzen eenduidig uit dat de kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen in 2014 op een hoger niveau staat dan in 2009.

## 4.2 De rol van het toezichtkader en het inspectietoezicht

Alle 20 mbo-instellingen zijn het er over eens dat het Toezichtkader bve 2012 en het daarop gebaseerde inspectietoezicht c.q. de SVI de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in hun instelling hebben beïnvloed. Overzicht 4.7 laat zien dat veruit de meeste mbo-instellingen deze invloed als positief ervaren.
De instellingen die behalve een positieve ook een *negatieve invloed* ervaren, zijn van mening dat het toezichtkader, en met name de manier waarop de inspectie dat hanteert, niet goed past bij de eigen opvatting over kwaliteitsborging en/of met name bureaucratie in de hand werkt. Er zijn veel meer instellingen die in dit opzicht kritiek hebben op de werkwijze van de inspectie (zie paragraaf 7.2), maar uit overzicht 4.7 blijkt dat dit voor de meeste instellingen de erkenning van de positieve bijdrage van het waarderingskader en het inspectie-onderzoek niet in de weg staat.

*Overzicht 4.7 – Ervaren invloed van het Toezichtkader bve 2012 en het inspectietoezicht op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de instelling (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *Invloed toezichtkader:* | | |
| positieve invloed | 18 | 90% |
| deels positief, deels negatieve invloed | 2 | 10% |
| negatieve invloed | 0 | 0% |
| | | |
| *Invloed inspectietoezicht* | | |
| positieve invloed | 17 | 85% |
| deels positieve, deels negatieve invloed | 3 | 15% |
| negatieve invloed | 0 | 0% |

De redenen voor de doorgaans als *positief ervaren invloed* van het toezichtkader en het inspectietoezicht op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging zijn weergegeven in overzicht 4.8.

Het *waarderingskader* is door alle instellingen verwerkt in de kwaliteitsborgingsinstrumenten. Dat is weliswaar vaak gebeurd omdat de inspectie dit waarderingskader als basis voor het toezicht hanteert, maar de meeste instellingen achten het waarderingskader ook een geschikte kapstok voor de inrichting van het kwaliteitszorgsysteem. Sommige instellingen geven aan dat niet op de eerste plaats het waarderingskader als zodanig, maar juist de schooleigen vertaling ervan zorgt voor de meerwaarde. Het verbinden van het waarderingskader aan de eigen visie op onderwijs en de eigen organisatie- en onderwijsprocessen zorgt voor herkenbaarheid en draagvlak en vergroot de gebruikswaarde.

Hoewel het algemene oordeel van de instellingen over het waarderingskader zeker positief is, zijn er ook enkele instellingen die er kanttekeningen bij plaatsen. Deze hebben te maken met de portretten (te weinig houvast om te bepalen wanneer iets voldoende is) en met elementen die volgens de betreffende instellingen te veel of ten onrechte (voorbeeld: maatwerk) of juist te weinig ('echte' kwaliteit: het primaire proces) aandacht krijgen. Vaker echter kwam uit de gesprekken de wens naar voren dat het volgende waarderingskader inhoudelijk niet (te veel) afwijkt van het huidige, gelet op de implicaties daarvan voor de eigen kwaliteitsborging.

*Overzicht 4.8 – Toelichting op de ervaren positieve invloed van het Toezichtkader bve 2012 en het inspectietoezicht op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging in de instelling (meer antwoorden mogelijk, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *Toelichting positieve invloed toezichtkader:* | | |
| waarderingskader is kapstok voor kwaliteitsborging | 14 | 70% |
| verbinding aan eigen onderwijsvisie, model, processen | 3 | 15% |
| overig | 2 | 10% |
| | | |
| *Toelichting positieve invloed inspectietoezicht* | | |
| toezicht houdt instelling scherp | 7 | 35% |
| maatregelen naar aanleiding van SVI | 6 | 30% |
| vergroting kwaliteitsbewustzijn, meer in gesprek over kwaliteit | 5 | 25% |
| toezicht gebruikt om intern de (noodzaak van) kwaliteitsborging te onderstrepen | 5 | 25% |
| stimulans voor kwaliteitssborgingsysteem/PDCA-cyclus | 3 | 15% |
| meer accent op verantwoorden, vastleggen | 3 | 15% |
| overig | 2 | 10% |

Waar de rol van het waarderingskader bij de ontwikkeling van de kwaliteitsborging tamelijk eenduidig is te interpreteren, is dit bij de ervaren bijdrage van het *inspectietoezicht* minder het geval. Veel instellingen noemen meerdere overwegingen. In ongeveer gelijke mate wordt verwezen naar:

- de toegevoegde waarde van externe druk. Soms wordt dit in algemene zin verwoord ('toezicht houdt je scherp'), maar er zijn ook instellingen die aangeven dat de kwaliteitsborging zonder externe druk beslist op een lager peil zou staan;
- de verbeteringen in de kwaliteitsborging die naar aanleiding van het inspectietoezicht zijn doorgevoerd. Ook procedurele aanpassingen ten aanzien van bijvoorbeeld examinering worden hiertoe gerekend;
- het vergroten van het kwaliteitsbewustzijn. Met name de voorbereiding op de Staat van de Instelling wordt hierbij meermalen genoemd: dit is in instellingen aangegrepen om in diverse geledingen in de organisatie het gesprek te (laten) voeren over wat men onder kwaliteit verstaat en wat nodig is om de kwaliteit te verhogen;
- in het verlengde van het voorgaande: het inspectietoezicht is door het management van instellingen ook aangegrepen om de noodzaak van kwaliteitsborging, van het verantwoorden van kwaliteit, te onderstrepen (met name op de lagere niveaus in de organisatie).

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

Zowel het waarderingskader als het daarop gebaseerde toezicht door de inspectie hebben bijgedragen aan de verhoging van het niveau van kwaliteitsborging in de onderzochte instellingen.

# 5 Ontwikkelingen in de onderwijskwaliteit

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de - vanuit het zicht van de bekostigde mbo-instellingen - beantwoording van de derde onderzoeksvraag van dit evaluatieonderzoek:

3. *Is de onderwijskwaliteit in instellingen in 2014 op een hoger niveau dan in de periode 2009-2011?*

Onderwijskwaliteit is, zo blijkt duidelijk uit de gesprekken die in de mbo-instellingen zijn gevoerd, een multi-interpretabel begrip. Eerder is beschreven hoe onderwijskwaliteit in dit onderzoek is geoperationaliseerd en gemeten. In totaal zijn acht indicatoren voor onderwijskwaliteit onderscheiden. Vijf ervan zijn zogenoemde *basisindicatoren*; ze hebben betrekking op het voldoen aan eisen op het gebied van onderwijsprocessen, opbrengsten, examinering en wettelijke vereisten. Daarnaast zijn drie *aanvullende indicatoren* voor onderwijskwaliteit in de analyses betrokken: JOB, vsv en jaarresultaat.
Veel gesprekspartners uit de mbo-instellingen bleken - naast rendement, tevredenheid en in mindere mate onderwijsprocessen - nog een ander referentiekader te hanteren bij het begrip onderwijskwaliteit, namelijk de kwaliteit van het primaire proces, de interactie tussen docent en student. Deze invalshoek komt in dit kwantitatief georiënteerde hoofdstuk niet aan bod, maar krijgt een plek in hoofdstuk 6 waar de bijdrage van het inspectietoezicht aan de onderwijskwaliteit wordt besproken.

In de opbouw van dit hoofdstuk wordt het onderscheid tussen basisindicatoren en aanvullende indicatoren weerspiegeld. In paragraaf 5.1 komen de basisindicatoren voor onderwijskwaliteit aan bod (stand van zaken in 2009-2010 en in 2012-2013) en in paragraaf 5.2 de aanvullende indicatoren. Door beide te combineren is een maat voor onderwijskwaliteit ontwikkeld die het onderwerp is van paragraaf 5.3.
De beantwoording van de onderzoeksvraag vindt wederom plaats in het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies'. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt een kernachtig antwoord op de onderzoeksvraag gegeven.

## 5.1 Basisindicatoren voor de onderwijskwaliteit

De scores op de vijf basisindicatoren voor onderwijskwaliteit zijn rechtstreeks ontleend aan het onderzoek Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo (B+O). De indicatoren en de bijbehorende scoringssystematiek (zie bijlage 2) zijn bij de eindmeting ongewijzigd overgenomen met het oog op een zo betrouwbaar mogelijke vergelijking tussen de nulmeting en de eindmeting.

In overzicht 5.1 zijn de gemiddelde scores op de vijf basisindicatoren in 2009 (nulmeting) vergeleken met die van 2012-2013 (eindmeting). De schaal voor deze scores loopt van 1 tot 5.
Per indicator zijn er - vrij lichte - veranderingen waar te nemen, maar over de hele linie is de 'basiskwaliteit' nagenoeg gelijk gebleven. Er is hiervoor geen eenduidige verklaring. De volgende factoren spelen vermoedelijk een rol:

- de operationalisering van deze basisindicatoren voor onderwijskwaliteit is zodanig dat verschillende instellingen in 2009 al bijna de maximale score hadden behaald en dus niet verder konden doorgroeien[15];
- bij de eindmeting hadden de vervolgonderzoeken op de Staat van de Instelling in de meeste instellingen nog niet plaatsgevonden. De verbeteringen die de instellingen naar aanleiding van de Staat van de Instelling hebben doorgevoerd, zijn in de eindmeting daarom nog niet zichtbaar;
- meerdere gesprekspartners hebben de indruk dat de inspectie bij de SVI gedetailleerder en 'strenger' keek dan voorheen, met name wat betreft examinering. Dit zou de kans op een onvoldoende vergroten (overigens is de totaalscore voor examinering tussen 2009 en 2012-2013 licht gestegen);
- in paragraaf 2.2.2 is er op gewezen dat enige voorzichtigheid is geboden bij het vergelijken van de situatie vóór en na 2012. In de organisatie en werkwijze van het toezicht hebben zich in 2012 veranderingen voorgedaan waarvan niet is uit te sluiten dat deze van invloed zijn op de score voor (een indicator van) onderwijskwaliteit. Specifiek voor de indicator wettelijke vereisten geldt dat deze vóór 2012 smaller is ingevuld (onderwijstijd) dan na 2012.

Op basis van overzicht 5.1 kan worden gesteld dat er geen tekenen zijn dat de basiskwaliteit in de onderzochte instellingen tussen 2009 en 2012-2013 is toegenomen, met daarbij de kanttekening dat 1) mogelijk sprake is van een na-ijleffect en 2) uit methodologische overwegingen voorzichtigheid geboden is bij het trekken van conclusies.

*Overzicht 5.1 – Gemiddelde score basisindicatoren onderwijskwaliteit: nulmeting en eindmeting (n = 20)*

| **Indicator** | **gemiddelde score nulmeting** | **gemiddelde score eindmeting** | **theoretisch maximum** |
|---|---|---|---|
| Zwakke opleidingen | 3,7 | 3,5 | 5 |
| Zeer zwakke opleidingen | 4,5 | 4,6 | 5 |
| Examinering | 3,1 | 3,3 | 5 |
| Wettelijke vereisten [1] | 4,1 | 3,6 | 5 |
| Opbrengsten [2] | 3,0 | 3,5 | 5 |
| *Totaal* | *18,4* | *18,5* | *25* |

1 Bij de nulmeting betrof het uitsluitend onderzoeken naar onderwijstijd
2 Percentage studenten in opleidingen met voldoende opbrengst

*Verschillen tussen instellingen*

Op basis van de stand van de onderwijskwaliteit (basisindicatoren) in 2009 zijn de instellingen in drie klassen ingedeeld. Het is een indeling op basis van de *relatieve* scores van de instellingen: de instellingen met de laagste score worden gerekend tot de categorie 'laag', de instellingen met de hoogste score tot de categorie 'hoog' en de overige instellingen tot de categorie 'midden'.

15 Dit is ook de overweging geweest om naast deze vijf indicatoren aanvullende indicatoren voor onderwijskwaliteit te hanteren (zie paragraaf 5.2) die wel 'doorgroeimogelijkheden' bieden.

Bij mbo-instellingen, die in 2009 een relatief lage score behaalden voor de basisindicatoren voor onderwijskwaliteit, is enkele jaren later sprake van een stijging. Bij de mbo-instellingen met een relatief hoge score op de basisindicatoren is juist een daling zichtbaar (overzicht 5.2). Dat wijst op de eerste plaats, net als eerder bleek t.a.v. de ontwikkeling van de kwaliteitsborging (paragraaf 4.2), op een inhaalslag van de 'zwakkere' instellingen. Bij de instellingen waar sprake is van een lagere score in de onderwijskwaliteit is geen patroon herkenbaar dat deze daling verklaart; er is niet één indicator die verantwoordelijk is voor deze daling.

*Overzicht 5.2 – Samenhang tussen de stand van de onderwijskwaliteit (basisindicatoren) in 2009 (nulmeting) en de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit (verschil tussen 2012-2013 en 2009) (n = 20)*

| Basiskwaliteit 2009 / Ontwikkeling basiskwaliteit 2012-2014 | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| afgenomen | | 4 | 5 | 9 |
| toegenomen | 4 | 7 | | 11 |
| Totaal | 4 | 11 | 5 | 20 |

Het beeld uit overzicht 5.2 wordt bevestigd in overzicht 5.3. Instellingen met een relatief lage score voor de onderwijskwaliteit (basisindicatoren) in 2009 schuiven in de jaren daarna in de rangorde iets op, en bij instellingen die in 2009 hoog scoorden zien we het omgekeerde. Dat laatste lijkt spectaculairder dan het is, aangezien de verschillen in scores 'aan de top' van de rangorde vrij klein zijn.

*Overzicht 5.3 - Samenhang tussen de score op de basisindicatoren voor onderwijskwaliteit bij de nulmeting en bij de eindmeting (n = 20)*

| Basiskwaliteit nulmeting / Basiskwaliteit eindmeting | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| laag | 2 | 3 | | 5 |
| midden | 2 | 4 | 4 | 10 |
| hoog | | 4 | 1 | 5 |
| Totaal | 4 | 11 | 5 | 20 |

## 5.2 Aanvullende indicatoren voor de onderwijskwaliteit

Zoals eerder aangegeven, zijn naast de basisindicatoren uit de vorige paragraaf drie aanvullende indicatoren voor onderwijskwaliteit in de analyses betrokken: het JOB-cijfer (gemiddelde per instelling), het vsv-percentage en het jaarresultaat.
In overzicht 5.4 zijn de gemiddelde scores voor 2009-2010 (nulmeting) en 2012-2013 (eindmeting) met elkaar vergeleken. Bij elk van de drie indicatoren is sprake van een stijging. Dat geldt niet alleen voor de gemiddelde score, maar ook voor elk van de afzonderlijke mbo-instellingen. Bij geen enkele instelling is sprake van een lagere score op één of meer van de drie indicatoren (overzicht 5.5). Het vaakst is een toename te zien in het jaarresultaat.

*Overzicht 5.4 – Scores aanvullende indicatoren onderwijskwaliteit nulmeting en eindmeting (n=20)*

| indicator | gemiddelde score nulmeting | gemiddelde score eindmeting |
|---|---|---|
| JOB | 6,9 | 7,1 |
| % vsv | 6,9% | 5,7% |
| % jaarresultaat | 69,1% | 73,1% |

*Overzicht 5.5 – Ontwikkeling van de score op de aanvullende indicatoren (2012-2013 t.o.v. 2009-2010) (n = 20)*

| Indicator | JOB | jaarresultaat | vsv |
|---|---|---|---|
| Verslechtering | 0 | 0 | 0 |
| geen verandering | 12 | 3 | 6 |
| Verbetering | 8 | 17 | 14 |
| *Totaal* | *20* | *20* | *20* |

Als we niet - zoals in overzicht 5.5 - de indicatoren maar de instellingen als maatstaf nemen, zien we dat in de meeste (13) instellingen sprake is van een verbetering bij twee van de drie aanvullende indicatoren. Bij vier instellingen is de situatie bij één indicator verbeterd. Er zijn drie instellingen die bij alle aanvullende indicatoren een hogere score hebben.

De 20 instellingen zijn, op basis van hun relatieve scores op de drie aanvullende indicatoren, zowel bij de nulmeting als bij de eindmeting ingedeeld in drie klassen:
- laag (relatief lage score);
- midden;
- hoog (relatief hoge score).

Op basis van deze klasse-indeling is in overzicht 5.6 de ranking van de instellingen bij de nulmeting en de eindmeting met elkaar vergeleken. Het verschijnsel dat aanvankelijk hoog scorende instellingen worden 'ingehaald' door andere – zoals bij de basisindicatoren, overzicht 5.3 – doet zich bij de aanvullende indicatoren maar beperkt voor (één mbo-instelling).

*Overzicht 5.6 - Samenhang tussen de scores voor aanvullende indicatoren onderwijskwaliteit bij de nulmeting en bij de eindmeting (n = 20)*

| Aanvullende indicatoren nulmeting / Aanvullende indicatoren eindmeting | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| Laag | 3 | | | 3 |
| midden | 2 | 10 | 1 | 13 |
| Hoog | | 1 | 3 | 4 |
| Totaal | 5 | 11 | 4 | 20 |

Overzicht 5.7 laat - als 'opmaat' voor paragraaf 5.3 waar de basisindicatoren en de aanvullende indicatoren worden samengevoegd tot één maat voor onderwijskwaliteit - zien of er een samenhang bestaat tussen de ontwikkeling van de scores voor de basisindicatoren en de aanvullende indicatoren voor onderwijskwaliteit. Dit blijkt het geval. De instellingen waarbij de scores op de basisindicatoren zijn gestegen, laten op meer aanvullende indicatoren een toename zien dan de overige instellingen.

*Overzicht 5.7 - Samenhang tussen de ontwikkeling van de score voor basisindicatoren (2012-2013 t.o.v. 2009) en de ontwikkeling van de score voor aanvullende indicatoren voor onderwijskwaliteit (2012-2013 t.o.v. 2009-2010) (n = 20)*

| Ontwikkeling basisindicatoren / Ontwikkeling aanvullende indicatoren | afgenomen | toegenomen | Totaal |
|---|---|---|---|
| toename bij één indicator | 3 | 1 | 4 |
| toename bij twee indicatoren | 6 | 7 | 13 |
| toename bij drie indicatoren | | 3 | 3 |
| Totaal | 9 | 11 | 20 |

## 5.3 Ontwikkeling van de onderwijskwaliteit

Door de ontwikkelingen voor de basisindicatoren en de aanvullende indicatoren te combineren is een maat voor de ontwikkeling van de (totale) onderwijskwaliteit (2012-2013 t.o.v. 2009)

geconstrueerd. Op basis van deze maat zijn de instellingen ingedeeld in vijf klassen (zie paragraaf 3.3.2 voor de gevolgde werkwijze). Het resultaat van deze bewerkingen wordt getoond in overzicht 5.8. In ongeveer tweederde van de instellingen is de onderwijskwaliteit de afgelopen jaren gestegen. Bij drie instellingen is deze afgenomen.

*Overzicht 5.8 – Ontwikkeling van de onderwijskwaliteit (combinatie basisindicatoren en aanvullende indicatoren, 2012-2013 t.o.v. 2009) (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| De onderwijskwaliteit is: | | |
| sterk afgenomen | 0 | 0% |
| afgenomen | 3 | 15% |
| gelijk gebleven | 4 | 20% |
| toegenomen | 5 | 25% |
| sterk toegenomen | 8 | 40% |
| *Totaal* | *20* | *100%* |

Overzicht 5.9 laat, net als eerdere overzichten (met name overzicht 5.2 en 5.3), een tendens tot 'nivellering' zien wat betreft de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit. De vier instellingen, die in de nulmeting het laagst scoorden, laten alle in de daaropvolgende jaren een verbetering zien. In de instellingen, die in 2009 al relatief hoog scoorden, is de onderwijskwaliteit overwegend gelijk gebleven.

*Overzicht 5.9 - Samenhang tussen de stand van de onderwijskwaliteit (basisindicatoren) in 2009 en de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit (basis- + aanvullende indicatoren, 2012-2013 t.o.v. 2009) (n = 20)*

| Basiskwaliteit nulmeting / Ontwikkeling onderwijskwaliteit | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| afgenomen | | 2 | 1 | 3 |
| gelijk gebleven | | 1 | 4 | 5 |
| toegenomen | 4 | 8 | 1 | 12 |
| Totaal | 4 | 11 | 5 | 20 |

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

Als wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de *basisindicatoren* voor onderwijskwaliteit, kan worden gesteld dat er geen tekenen zijn dat de basiskwaliteit in de onderzochte instellingen tussen 2009 en 2012-2013 is toegenomen. Als we kijken naar de drie *aanvullende indicatoren*, dan is onmiskenbaar sprake van een stijging.

Met enige voorzichtigheid kan geconcludeerd worden dat de onderwijskwaliteit in de onderzochte instellingen is gestegen, zij het niet bij alle instellingen. De stijging is duidelijk als onderwijskwaliteit wordt geïnterpreteerd in termen van rendement en (studenten)tevredenheid, maar kan niet worden aangetoond in termen van (het voldoen aan eisen op het gebied van) onderwijsprocessen, examinering en wettelijke vereisten.

# 6 De relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

In het Toezichtkader bve 2012 neemt de beoordeling van de kwaliteitsborging van de mbo-instellingen een prominente positie in. Dit is voor een belangrijk deel gebaseerd op de aanname dat instellingen die hun kwaliteitsborging op orde hebben, ook een hoger kwaliteitsniveau laten zien. Om deze reden wordt aan de samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit een afzonderlijk hoofdstuk gewijd.
Uit dit onderzoek blijkt dat de door mbo-instellingen gepercipieerde relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit samenhangt met de ervaren bijdrage van het toezichtkader en het inspectietoezicht aan de onderwijskwaliteit. Daarom wordt ook dit thema in dit hoofdstuk behandeld.

In dit hoofdstuk worden twee onderzoeksvragen beantwoord:
4. *Is er is een positieve samenhang tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit?*
5. *Heeft het inspectie-onderzoek in het kader van het Toezichtkader bve 2012 bijgedragen aan verbetering van de onderwijskwaliteit in instellingen?*

De relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit wordt in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van de uitkomsten van analyses op verzamelde data en op grond van de gesprekken die zijn gevoerd in de mbo-instellingen (paragraaf 6.1). De ervaren rol van het Toezichtkader bve 2012 en het inspectietoezicht komt aan bod in paragraaf 6.2.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt verwezen naar het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies'. In dit hoofdstuk wordt aan het eind van de subparagrafen wederom een kernachtig antwoord op de onderzoeksvragen geformuleerd.

## 6.1 Samenhang kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit

*Uitkomsten van analyses*

Op twee manieren is in de analyses nagegaan of er een verband bestaat tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit:
a. door een vergelijking van de stand van kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit bij de nulmeting (2009);
b. door een vergelijking van de mate van ontwikkeling van de kwaliteitsborging en de onderwijskwaliteit.

Als de stand van de kwaliteitsborging en van de onderwijskwaliteit (basisindicatoren) in 2009 tegen elkaar worden afgezet, zien we dat er een verband tussen beide bestaat (overzicht 6.1). Dit verband is vooral zichtbaar door het ontbreken van 'extreme' scores: een relatief hoge stand van de kwaliteitsborging in 2009 gaat bij geen enkele instelling gepaard met een relatief lage stand van de onderwijskwaliteit en andersom.
Er is echter geen sprake van een één-op-één relatie. Zo scoren niet alle instellingen met een hoge stand van kwaliteitsborging ook hoog op onderwijskwaliteit. Dit beeld is vergelijkbaar met het onderzoek Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo (B+O). Ook in dat onderzoek werd

een verband tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit aangetoond, maar geen perfect verband.

*Overzicht 6.1 – Samenhang kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit (basisindicatoren) in 2009 (n=20)*

| Kwaliteitsborging * / Onderwijskwaliteit | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| laag | 2 | 2 | | 4 |
| midden | 3 | 5 | 3 | 11 |
| hoog | | 3 | 2 | 5 |
| Totaal | 5 | 10 | 5 | 20 |

* De categorieën 'laag', 'midden' en 'hoog' verwijzen naar de klasse-indelingen die zijn beschreven in hoofdstuk 4 (kwaliteitsborging) en hoofdstuk 5 (onderwijskwaliteit) en hebben betrekking op de relatieve scores van de instellingen.

Als de *ontwikkeling* van de kwaliteitsborging en van de onderwijskwaliteit met elkaar wordt vergeleken (overzicht 6.2), blijkt dat het overall beeld hetzelfde is als bij overzicht 6.1: instellingen die in de periode 2009-2014 een relatief sterke ontwikkeling van de kwaliteitsborging doormaken (kolom 'hoog'), laten in vergelijking met andere instellingen vaker ook een relatief sterke verbetering van de onderwijskwaliteit zien (rij 'hoog').

*Overzicht 6.2 – Samenhang tussen de ontwikkeling van de kwaliteitsborging (2009-2014) en van de onderwijskwaliteit (2012-2013 t.o.v. 2009) (n = 20)*

| Ontwikkeling kwaliteitsborging / Ontwikkeling Onderwijskwaliteit | laag | midden | hoog | Totaal |
|---|---|---|---|---|
| Laag | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Midden | 3 | 7 | 3 | 13 |
| Hoog | | 2 | 2 | 4 |
| Totaal | 4 | 10 | 6 | 20 |

*Bevindingen van de gesprekken in mbo-instellingen*

In ruim de helft van de mbo-instellingen wordt bevestigd dat er een positieve relatie bestaat tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. De overige instellingen hebben hier twijfels bij of achten een dergelijke relatie niet aanwezig. Daarbij blijkt overigens dat onderwijskwaliteit geen

eenduidig begrip is. Als wordt gevraagd naar de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit, blijkt dat een deel van de informanten onderwijskwaliteit op de eerste plaats ziet in termen van rendement (jaarresultaat, vsv) en/of tevredenheidsscores (studenten, bedrijven, docenten). Een ongeveer even grote groep instellingen associeert onderwijskwaliteit in de eerste plaats met de kwaliteit van het primaire proces ('echte kwaliteit'): de interactie tussen docent en leerling en daarmee samenhangend de kwaliteit van de docent. In mindere mate zijn onderwijsprocessen (incl. examinering) de eerste referentie bij het begrip onderwijskwaliteit.

*Overzicht 6.3 – Antwoorden van mbo-instellingen op de vraag: is er een positieve relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| ja | 11 | 55% |
| twijfel | 6 | 30% |
| nee | 3 | 15% |

De toelichtingen op de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit laten een uiteenlopend beeld zien. Een deel van de informanten maakt een voorbehoud bij dit verband: de kwaliteitsborging heeft alleen invloed op de onderwijskwaliteit als dit geen papieren tijger is; het moet een middel zijn en geen doel. Anderen bevestigen de relatie, maar relativeren deze tegelijkertijd: de kwaliteit van de docent achten zij doorslaggevend voor de onderwijskwaliteit.
Argumenten voor een positieve relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit zijn met name:

- kwaliteitsborging geeft zicht op zwakke plekken/verbeterpunten in de organisatie en biedt daarmee de benodigde basis om onderwijskwaliteit te verbeteren;
- in het verlengde hiervan: ook bij een hoge onderwijskwaliteit is kwaliteitsborging nodig, om deze kwaliteit te bewaken en bestendigen;
- kwaliteitsborging brengt het gesprek op gang over kwaliteit en dat is een belangrijke stap richting kwaliteitsbewustzijn en (uiteindelijk) de verbetering van de onderwijskwaliteit.

*Overzicht 6.4 – Toelichting op het oordeel over de ervaren relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit (meer antwoorden mogelijk, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *positieve relatie kwaliteitsborging-onderwijskwaliteit:* | | |
| mits geen papieren tijger, geen doel maar middel | 6 | 30% |
| kwaliteitsborging stimuleert reflectie op / gesprek over kwaliteit | 4 | 20% |
| zicht op zwakke plekken, bestendigen kwaliteit | 4 | 20% |
| beperkte invloed: kwaliteit docent is doorslaggevend | 4 | 20% |
| relatie is niet meetbaar, wel aanwezig | 2 | 10% |
| overig | 2 | 10% |
| | | |
| *twijfel / geen positieve relatie kwaliteitsborging-onderwijskwaliteit:* | | |
| kwaliteitsborging is papieren tijger, leidt tot bureaucratie | 3 | 15% |
| onderwijskwaliteit is goed, maar kwaliteitsborging als onvoldoende beoordeeld: dus geen relatie | 3 | 15% |
| kwaliteitsborging kost veel tijd, maar wordt leerling er beter van? | 3 | 15% |

Mbo-instellingen die niet (zonder meer) een relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit zien, voeren daarbij onder meer aan dat de 'feiten dit weerspreken': een hoge onderwijskwaliteit (o.b.v. rendement, tevredenheid stakeholders en/of het oordeel van de inspectie) gaat bij hen immers gepaard met een onvoldoende voor kwaliteitsborging. Ook zijn er bij sommige instellingen twijfels bij de baten van kwaliteitsborging voor de student of wordt gewezen op het bureaucratische karakter van de kwaliteitsborging.

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

Zowel uit de data-analyses als uit de gevoerde gesprekken in de mbo-instellingen komt naar voren dat er een positieve relatie is tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. Het onderzoek laat tegelijkertijd zien dat geen sprake is van een één-op-één relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. Daarbij speelt mee dat het begrip onderwijskwaliteit multi-interpretabel is.
Bij de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit speelt de tijdsdimensie een rol; de kwaliteitsborging kan vooruit lopen op de verbetering van de onderwijskwaliteit of, anders gezegd, de (verbetering van) de onderwijskwaliteit ijlt na.

## 6.2 Rol van het toezichtkader en het inspectietoezicht

In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat een grote meerderheid van de bekostigde instellingen een positieve invloed van het Toezichtkader bve 2012 en het inspectietoezicht ervaart op de ontwikkeling van de kwaliteitsborging. Uit overzicht 6.5 blijkt dat ook ten aanzien van de bijdrage aan de *onderwijskwaliteit* de balans positief uitvalt, maar het beeld is veel minder uitgesproken. Bijna de helft van de instellingen ervaart een positieve bijdrage van de inspectie aan de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit. Daar tegenover staan vijf instellingen die deze bijdrage niet ervaren en twee instellingen die aangegeven dat sprake is geweest van een negatieve invloed. In vier instellingen werd aangegeven dat deze vraag niet goed kan worden beantwoord. Onderwijskwaliteit wordt in deze instellingen benaderd in termen van het primaire proces en of het inspectietoezicht hierop (indirect) van invloed is, is voor de gesprekspartners in deze instellingen een open vraag.

*Overzicht 6.5 – Ervaren invloed van het toezichtkader en het inspectietoezicht op de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit in de instelling (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| positieve invloed | 9 | 45% |
| geen invloed | 5 | 25% |
| negatieve invloed | 2 | 10% |
| geen mening | 4 | 20% |

Uit de toelichtingen in overzicht 6.6 is op te maken dat de gepercipieerde relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit een belangrijke rol speelt bij de ervaren bijdragen van de inspectie aan de onderwijskwaliteit. Bij instellingen, die deze relatie duidelijk waarnemen, ligt de

ervaren bijdrage van het inspectietoezicht aan de onderwijskwaliteit in het verlengde van de bijdrage aan de kwaliteitsborging. Het meest genoemde argument is dat het inspectietoezicht (Staat van de Instelling) heeft geholpen het gesprek over kwaliteit in de instelling te voeren. De overtuiging is dat dit een positief effect zal hebben op de onderwijskwaliteit.
In drie instellingen wordt verwezen naar concrete maatregelen in de onderwijsprocessen en met name de examinering die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de SVI. Tegen de achtergrond van het feit dat in aanzienlijk meer instellingen naar aanleiding van de SVI verbeteringen in onderwijsprocessen en examinering zijn doorgevoerd, lijkt dit aantal van drie aan de lage kant. Hierbij speelt een rol dat verbeteringen in de onderwijsprocessen en examinering bij veel gesprekspartners niet de eerste referentie zijn bij het begrip 'onderwijskwaliteit'. Dat is veeleer de kwaliteit van het primaire proces, het rendement en/of de tevredenheid van stakeholders. Op deze aspecten ervaren de instellingen in het algemeen (nog) geen of weinig invloed van het inspectietoezicht. Ook gaat het bij het verbeteren van de onderwijsprocessen en examinering in de optiek van instellingen soms om kleine aanpassingen die geen groot effect hebben op de onderwijskwaliteit.

*Overzicht 6.6 – Toelichting op de ervaren invloed van het Toezichtkader bve 2012 en het inspectietoezicht op de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit in de instelling (meer antwoorden mogelijk, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *Toelichting positieve invloed toezichtkader/inspectietoezicht:* | | |
| toezicht stimuleert kwaliteitsbewustzijn / gesprek over kwaliteit, dit leidt tot verbetering | 4 | 20% |
| doorgevoerde verbeteringen (m.n. examinering) | 3 | 15% |
| zicht op kwaliteit leidt tot verbetering | 2 | 10% |
| beperkte invloed: kwaliteit docent is doorslaggevend | 2 | 10% |
| relatie is niet meetbaar, wel aanwezig | 1 | 5% |
| *Toelichting geen invloed toezichtkader/inspectietoezicht:* | | |
| inspectie stimuleert wel kwaliteitsborging, maar niet de onderwijskwaliteit (geen relatie tussen beide) | 3 | 15% |
| werkwijze inspectie stimuleert niet de onderwijskwaliteit | 3 | 15% |
| *Toelichting negatieve invloed toezichtkader/inspectietoezicht:* | | |
| geen baten voor onderwijskwaliteit, tijd kan niet besteed aan primair proces/leerling | 2 | 10% |

De instellingen, die van mening zijn dat het inspectietoezicht geen invloed heeft op de onderwijskwaliteit, hebben twijfels bij de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit of geven aan dat de werkwijze van de inspectie niet leidt tot een hogere kwaliteit. In dit verband wordt gewezen op de in hun ogen te sterke nadruk die de inspectie legt op (het vastleggen van) procedurele randvoorwaarden (zie hoofdstuk 7).
Twee instellingen zien geen baten van het inspectietoezicht voor de onderwijskwaliteit, de student wordt er volgens hen niet beter van. Omdat het inspectie-onderzoek veel tijd en energie kost, die niet aan het primaire proces c.q. de student kan worden besteed, trekken zij de conclusie dat het inspectietoezicht eerder een negatieve invloed op de onderwijskwaliteit heeft.

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

De vraag naar de bijdrage van het inspectie-onderzoek aan de verbetering van de onderwijskwaliteit kan voorzichtig positief worden beantwoord. De gesprekken in de mbo-instellingen leveren een gemengd beeld op; niet alle instellingen hebben een duidelijke mening over de bijdrage van het inspectietoezicht aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Van de instellingen die hierover wel een mening hebben, is meer dan de helft overtuigd van de positieve bijdrage van het inspectietoezicht.

# 7 Ontwikkeling van de toezichtbelasting

Dit hoofdstuk staat in het teken van de belasting voor instellingen die met het inspectietoezicht gepaard gaat. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

6. *Is de toezichtbelasting voor de mbo-instellingen is in 2012-2014 lager dan in de periode 2009-2011?*
7. *Is er een verband tussen (een relatief hoge stand van) de kwaliteitsborging en (een relatief lage) toezichtbelasting in de instellingen?*

In dit hoofdstuk wordt toezichtbelasting in 'smalle' zin (tijdsinvestering) en in ruimere zin geïnterpreteerd (zie paragraaf 7.1). De informatie over de ervaren toezichtbelasting is afkomstig uit de gesprekken in de mbo-instellingen. Voor de toezichtbelasting in termen van tijdsinvestering zijn daarnaast analyses uitgevoerd op databestanden (aantal afgelegde bezoeken) van de inspectie.
Paragraaf 7.2 gaat over het aspect van de proportionaliteit van het toezicht.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt verwezen naar het hoofdstuk 'Samenvatting en conclusies'. In dit hoofdstuk wordt aan het eind van de subparagrafen wederom een kernachtig antwoord op de onderzoeksvragen geformuleerd.

## 7.1 Toezichtbelasting

### 7.1.1 Ervaren toezichtbelasting

De Staat van de Instelling is een omvattend onderzoek en zo wordt dit in de instellingen ook ervaren; zonder uitzondering wordt aangegeven dat de SVI intensief en tijdrovend was. Of deze toezichtbelasting in het kader van de SVI (2012-2014) hoger of lager is dan in de periode 2009-2011 (waarin sprake was van losse en in de tijd gespreide inspectie-onderzoeken) vonden veel gesprekspartners veel moeilijker aan te geven. Overzicht 7.1 laat zien dat dit in het bijzonder geldt voor de toezichtbelasting in termen van de tijdsinvestering. Daarbij speelt bij veel instellingen mee dat vervolgonderzoek(en) naar aanleiding van de uitkomsten van de SVI nog moesten plaatsvinden.

*Overzicht 7.1 – Ervaren toezichtbelasting 2012-2014 in vergelijking met voorgaande periode (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *toezichtbelasting in termen van tijdsinvestering:* | | |
| toezichtbelasting in 2012-2014 hoger dan voorheen | 2 | 10% |
| (nog) moeilijk om te vergelijken | 13 | 65% |
| toezichtbelasting in 2012-2014 lager dan voorheen | 5 | 25% |
| *toezichtbelasting in ruime zin:* | | |
| toezichtbelasting in 2012-2014 hoger dan voorheen | 0 | 0% |
| (nog) moeilijk om te vergelijken | 10 | 50% |
| toezichtbelasting in 2012-2014 lager dan voorheen | 10 | 50% |
| *voorkeur voor organisatie toezicht: 2012-2014 of 2009-2011* | | |
| voorkeur voor 2012-2014 | 13 | 65% |
| geen voorkeur | 7 | 35% |
| voorkeur voor 2009-2011 | 0 | 0% |

Bij de instellingen, die zich wel uitlieten over de toezichtbelasting vóór en na 2012, valt de balans in het algemeen gunstig uit voor de periode 2012-2014: de toezichtbelasting is lager en de SVI heeft ook om andere redenen de voorkeur. Overzicht 7.2 licht dit nader toe. Bepalend voor de voorkeur voor de SVI is niet in de eerste plaats de (lagere) tijdsbelasting, maar veeleer de (mentale) rust die gepaard gaat met het driejaarlijks karakter van de SVI en het integrale karakter van dit onderzoek (het integreren van onderzoek naar kwaliteitsborging, onderwijsprocessen en examinering). Dit levert de instelling een compleet en samenhangend beeld op, past beter bij de integrale benadering van kwaliteit die instellingen nastreven en geeft meer aanknopingspunten om het kwaliteitsbewustzijn in de organisatie te versterken.

*Overzicht 7.2 – Toelichting op ervaren toezichtbelasting (meer antwoorden mogelijk, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *toezichtbelasting lager / voorkeur voor toezicht 2012-2014:* | | |
| een keer per 3 jaar onderzoek geeft rust | 12 | 60% |
| SVI geeft integraal beeld | 9 | 45% |
| SVI simuleert kwaliteitsborging / kwaliteitsbewustzijn | 4 | 20% |
| *toezichtbelasting niet lager / geen voorkeur voor toezicht 2012-2014:* | | |
| afwachten hoe vervolgonderzoek uitpakt | 3 | 15% |
| werkwijze inspectie leidt tot grote belasting | 3 | 15% |
| als kleine instelling onevenredig belast | 2 | 10% |
| overig | 2 | 10% |

### 7.1.2 Aantal inspectie-onderzoeken

Op basis van beschikbare data over het aantal inspectiebezoeken in de periode 2009-2014 is een geobjectiveerde indicator voor de tijdsinvestering geconstrueerd. De uitkomst van analyses op deze data is dat in alle 20 bekostigde instellingen de toezichtbelasting in termen van tijdsinvestering is afgenomen. Op één instelling na betreft het een forse afname; gemiddeld bedraagt deze 48%. Hoewel door imperfecties in de vergelijking tussen 2009-2011 en 2012-2014 deze

percentages niet als absoluut kunnen worden beschouwd (zie paragraaf 3.3.3), ondersteunen deze uitkomsten wel de teneur van de bevindingen in de mbo-instellingen.
Op grond van de mate waarin de - aan de hand van het aantal inspectiebezoeken berekende - tijdsinvestering is afgenomen, zijn de mbo-instellingen verdeeld in drie klassen.

*Overzicht 7.3 – Klasse-indeling o.b.v. van de mate waarin de tijdsinvestering voor het inspectietoezicht is afgenomen (bron: data over het aantal inspectiebezoeken, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| relatief geringe afname | 5 | 25% |
| midden | 10 | 50% |
| relatief sterke afname | 5 | 25% |

### 7.1.3 Ervaringen met de werkwijze van de inspectie

In de beginmeting van het onderzoek (over de periode 2009-2011) werd de toezichtbelasting die de instellingen ondervonden voor een belangrijk deel bepaald door de ervaringen met de werkwijze van de inspectie. Deze ervaringen waren in veel instellingen overwegend negatief. De onderzoeken naar onderwijstijd sprongen er duidelijk in negatieve zin uit, maar ook meer in het algemeen werd aangegeven dat inspecteurs vanuit een basishouding van wantrouwen vooral speurden naar fouten. Daarnaast waren veel gesprekspartners in de instellingen van mening dat verschillen tussen inspecteurs groot waren en invloed hadden op het verloop van en de beoordeling bij de onderzoeken.
In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen met het toezicht in 2012-2014, in het bijzonder met de Staat van de Instelling. We maken daarbij onderscheid tussen het verloop van de SVI en de beoordeling door de inspectie.

*Verloop SVI*
Een grote meerderheid van de instellingen is erg te spreken over het verloop van de SVI. In vergelijking met eerdere onderzoeken zien de gesprekspartners duidelijk verbeteringen in de uitvoering van het onderzoek; verschillende gesprekspartners gaven aan in dit opzicht 'aangenaam verrast' te zijn. In twee instellingen is men minder uitgesproken in het oordeel over het verloop van de SVI en in een instelling is men hierover overwegend negatief; incidenten in sommige gesprekken speelden hierbij een rol.

*Overzicht 7.4 – Oordeel van mbo-instellingen over het verloop van de SVI (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| overwegend positief | 17 | 85% |
| neutraal | 2 | 10% |
| overwegend negatief | 1 | 5% |

Overzicht 7.5 geeft zicht op de redenen voor het overwegend positieve oordeel van instellingen. Het meest in het oog springend is de goede sfeer tijdens het onderzoek: de gesprekken verliepen over het algemeen plezierig en de inspectie toonde zich respectvol naar alle geledingen in de organisatie. Ook werd relatief vaak naar voren gebracht dat de inspecteurs kennis van zaken

hadden, zich goed hadden voorbereid en in de gesprekken de goede vragen stelden en de vinger op de zere plek wisten te leggen. Dit achten de instellingen van belang, omdat het 'gezag' van uitspraken en oordelen van de inspectie voor de instelling toeneemt naarmate de inspecteurs meer kennis van zaken hebben. Met name voor de onderzoeksleider van de inspectie hebben de gesprekspartners in dit opzicht lovende woorden; dit geldt ook in procesmatige zin (met name het oplossen van incidenten tijdens het onderzoek).
Andere relatief vaak genoemde positieve aspecten zijn: de ruimte in de gesprekken om het verhaal kwijt te kunnen en dialoog te voeren, de transparantie van de inspectie tijdens het onderzoek (o.a. in de vorm van terugkoppelgesprekken) en de flexibele opstelling van de inspectie waar het de planning en organisatie van het onderzoek betreft.

*Overzicht 7.5 – Toelichting op het oordeel van mbo-instellingen over het verloop van de SVI - kritiekpunten (meer antwoorden mogelijk, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *positieve aspecten:* | | |
| goede sfeer, plezierige gesprekken, respectvol in de omgang, afstemming met instelling | 16 | 80% |
| kennis van zaken, goed voorbereid | 7 | 35% |
| openheid, ruimte voor gesprek/dialoog | 6 | 30% |
| flexibiliteit wat betreft planning en organisatie | 5 | 25% |
| communicatie | 5 | 25% |
| kritisch, vinger op zere plek, goede vragen | 4 | 20% |
| terugkoppeling tijdens onderzoek, transparantie | 4 | 20% |
| meer meedenken, minder afvinken | 3 | 15% |
| overig | 3 | 15% |
| | | |
| *negatieve aspecten:* | | |
| verschillen tussen inspecteurs | 3 | 15% |
| te gedetailleerd | 3 | 15% |
| onplezierige gesprekken | 2 | 10% |
| onzorgvuldigheden (o.a. te laat komen) | 2 | 10% |
| wantrouwen/speuren naar fouten | 2 | 10% |
| overig | 2 | 10% |

*Beoordeling SVI*
De meeste instellingen hebben kritiek op de *beoordeling* bij de SVI. In het algemeen worden de tekortkomingen die de inspectie signaleert wel herkend (in elk geval als verbeterpunt), maar er zijn veel opmerkingen gemaakt over de wijze van beoordelen en deels ook op het oordeel als zodanig. Overall is bijna de helft van de instellingen overwegend negatief over de boordeling bij de SVI.

*Overzicht 7.6 – Oordeel van mbo-instellingen over de beoordeling bij de SVI (n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| overwegend positief | 4 | 20% |
| neutraal | 7 | 35% |
| overwegend negatief | 9 | 55% |

Het meest genoemde bezwaar is dat de inspectie te zeer gericht is op bewijsvoering aan de hand van documenten, wat de kwaliteitsborging in de optiek van instellingen onnodig bureaucratisch maakt. Het werkt in de hand dat instellingen zelf meer accent leggen op het vastleggen en documenteren dan hen eigenlijk lief is; zij geven aan meer ontwikkelingsgericht aan de kwaliteit te willen werken. Zeker nu het kwaliteitsborgingssysteem min of meer 'af' is, zou daar nu het zwaartepunt moeten liggen. Dat de kwaliteitsborging aantoonbaar moet zijn wordt in de instellingen niet bestreden, maar zij geven aan dat ook op andere manieren zou moeten kunnen dan door het gedetailleerd vastleggen en documenteren. Verschillende gesprekspartners dragen alternatieven aan. De meest voorkomende redenering daarbij is: de inspectie kijkt nu ook of de informatie van verschillende partijen in de organisatie consistent is, bezoekt ook lessen om te 'proeven' van de praktijk etc. Door daar meer accent op te leggen kan de bewijsvoering via documenten volgens gesprekspartners in het toezicht minder zwaar worden aangezet.

*Overzicht 7.7 – Toelichting bij het oordeel van mbo-instellingen over de beoordeling bij de SVI (meer antwoorden mogelijk, n=20)*

| | Aantal | % |
|---|---|---|
| *positieve aspecten:* | | |
| rekening met context | 4 | 20% |
| oordeel op basis van praktijk, niet alleen papier | 2 | 10% |
| | | |
| *negatieve aspecten:* | | |
| te zwaar accent op vastleggen | 14 | 70% |
| beoordelingssystematiek (onevenredig) | 12 | 60% |
| normering/cesuur onduidelijk | 10 | 50% |
| onvoldoende rekening met context | 9 | 45% |
| tekortkomingen in presentatie van / communicatie over uitkomsten | 7 | 35% |
| onvoldoende aansluiting bij organisatie- en/of onderwijsmodel | 5 | 25% |
| verschuivende normen (m.n. examinering) | 4 | 20% |
| verschillen tussen inspecteurs | 2 | 10% |
| overig | 6 | 30% |

Ook over de *beoordelingsystematiek* zijn de instellingen kritisch: die is volgens hen zodanig dat kleine fouten grote gevolgen hebben. In die systematiek kan een tekortkoming bij een indicator (het laagste beoordelingsniveau) leiden tot een onvoldoende voor een aspect en, als dit een kernaspect betreft, tot een onvoldoende voor het hele kwaliteitsgebied (bijvoorbeeld: examinering).

Voor veel gesprekspartners is de *normering* bij de beoordeling onvoldoende duidelijk: wanneer is een situatie 'voldoende?'. Dit speelt zowel ten aanzien van het oordeel op opleidingsniveau als wat betreft het oordeel over de kwaliteitsborging voor de instelling als geheel. Een deel van de instellingen, waarvan de kwaliteitsborging als onvoldoende is beoordeeld, vraagt zich af waar nu het verschil zit met andere instellingen die wel een voldoende hebben gekregen in een volgens hen vergelijkbare situatie. De 'vergelijkbare situatie' is daarbij te duiden als: 1) het kwaliteitsborgingssysteem 'staat', 2) de werking in de praktijk, met name op teamniveau, is nog voor verbeterring vatbaar en 3) de instelling weet waar de zwakke plekken en werkt daar aan.

Naast de vraag naar de normering geeft een deel van de instellingen ook aan dat de inspectie bij haar oordeel onvoldoende rekening heeft gehouden met de ontwikkelingen die de kwaliteitsborging heeft doorgemaakt en de fase waarin de instelling nu verkeert: de inspectie kijkt alleen naar de 'foto' en te weinig naar de 'film'.

De opmerkingen over de *presentatie en communicatie* van de uitkomsten zijn erg uiteenlopend en hebben betrekking op de rapportage (verschil in toonzetting tussen de terugkoppelingsgesprekken en de rapportage), de presentatie op de website van de inspectie (het duurt soms lang voordat een 'zwak' is verwijderd) en het onderwijsverslag (over de ontwikkelingen in kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit: 'het glas is bij de inspectie altijd half leeg').
In vijf instellingen is naar voren gebracht dat het inspectietoezicht *onvoldoende aansluit bij het organisatiemodel, de sturingsfilosofie en/of het onderwijsmodel* van de instelling.
Veel gesprekspartners hebben de indruk dat examinering, en dan met name de rol van de examencommissie bij borging van de examinering (in de bpv), bij de Staat van de Instelling onder een vergrootlas lag, met een groot aantal onvoldoende als gevolg. In vier instellingen wordt daar aan toegevoegd dat bij examinering '*verschuivende normen*' worden ervaren, in die zin dat examens die in eerder stadium zijn goedgekeurd nu onvoldoende worden bevonden.

Bij de Staat van de Instelling namen de instellingen ten slotte *verschillen tussen afzonderlijke inspecteurs en tussen inspectieduo's* waar. Dit wordt echter duidelijk minder geproblematiseerd dan in de periode 2009-2011. Door de onderlinge afstemming van inspecteurs tijdens het onderzoeksproces werken de verschillen nu veel minder door in het uiteindelijke oordeel. Twee instellingen hebben ondanks de onderlinge afstemming de indruk dat de verschillen tussen inspecteurs nog van invloed zijn op het oordeel.

*Verschillen tussen gesprekspartners*

Bij de beginmeting van het onderzoek, die betrekking had op de situatie vóór 2012, werden bij ongeveer de helft van de instellingen verschillen opgetekend tussen het oordeel van College van Bestuur en de vertegenwoordigers van het middenkader over de werkwijze van de inspectie. Bij zeven instellingen was College van Bestuur positiever over de werkwijze dan het middenkader, bij drie instellingen was het CvB juist kritischer. Het positieve oordeel van het CvB had bij enkele instellingen ook een 'strategische' component: het CvB had er alle belang bij om kwaliteitszorg in de organisatie te implementeren en het toezicht van de inspectie kwam hen goed van pas om het belang ervan 'op de werkvloer' te onderstrepen.
Bij de eindmeting van het onderzoek is in veel mindere mate sprake van verschillen tussen de gesprekspartners, namelijk bij vijf instellingen. In drie instellingen zijn de vertegenwoordigers van het middenkader kritischer over de werkwijze van de inspectie dan het CvB, bij twee instellingen is juist het CvB kritischer. De verschilpunten hebben in ongeveer gelijke mate betrekking op het verloop van de Staat van de Instelling en op de wijze van beoordelen door de inspectie.
Er is bij deze verschillen geen patroon te herkennen in de punten waarop de kritiek is gericht. De verschillen tussen CvB en middenkader in deze vijf instellingen lijken vooral ingegeven doordat de ervaringen van de vertegenwoordigers van het middenkader sterker worden gekleurd door de specifieke ervaringen (verloop, beoordeling) bij de opleiding waaraan zij leiding geven.

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

Op grond van analyse van data over de inspectiebezoeken en op grond van de bevindingen in de mbo-instellingen kan geconcludeerd worden dat de toezichtbelasting voor instellingen in 2012-2014 lager is dan in 2009-2011. Wat betreft de toezichtbelasting in termen van de *tijdsinvestering* die met de inspectie-onderzoeken gepaard gaat, houden de meeste instellingen nog een slag om de arm, aangezien de vervolgonderzoeken van de Staat van de Instelling ten tijde van het onderzoek veelal nog niet hadden plaatsgevonden.

Bijna alle instellingen zijn in relatie tot de *werkwijze van de inspectie* positief over het verloop van de SVI, waarbij de plezierig verlopen gesprekken en contacten het meest als pluspunt worden genoemd.
Daar tegenover staat dat veel instellingen kritiek hebben op de beoordeling bij de SVI. Het meest genoemde bezwaar is dat de inspectie te zeer gericht is op bewijsvoering aan de hand van documenten, wat de kwaliteitsborging in de optiek van instellingen onnodig bureaucratisch maakt. Ook over de beoordelingsystematiek zijn de instellingen kritisch: die is volgens hen zodanig dat kleine fouten grote gevolgen hebben, en de normering bij de beoordeling achten veel instelling onvoldoende duidelijk (wanneer is een situatie 'voldoende?').

## 7.2 Proportioneel toezicht

In het kader van de Staat van de Instelling wordt een vervolgonderzoek ingesteld als de inspectie oordeelt dat de kwaliteitsborging in de instelling onvoldoende is. Hetzelfde geldt voor de onderwijsprocessen, examinering, kwaliteitsborging en naleving van wettelijke vereisten op opleidingsniveau. Bij een oordeel 'voldoende' blijft een vervolgonderzoek achterwege. In die zin ligt in de systematiek van het inspectietoezicht een vorm van proportionaliteit besloten.

Of ook de *ervaren* toezichtbelasting samenhangt met het niveau van de kwaliteitsborging is in het onderzoek moeilijk vast te stellen. De omvang van de SVI zelf is niet gerelateerd aan de stand van de kwaliteitsborging of onderwijskwaliteit[16]. Alle instellingen, ongeacht de stand van de kwaliteitsborging, geven aan dat de Staat van de Instelling een omvangrijk en intensief onderzoek is geweest.
Wel zijn er indicaties van een verband tussen kwaliteitsborging en ervaren toezichtbelasting. Bij acht van de tien instellingen die aangeven dat de toezichtbelasting is afgenomen (zie overzicht 7.1) is de kwaliteitsborging bij de SVI als voldoende beoordeeld. Dat is een groter aandeel dan bij de overige instellingen (4 van de 10 voldoende). Ook wordt door enkele instellingen aangegeven dat met name de voorbereiding op de SVI intensief was, omdat in 'administratieve' zin (o.a. toegankelijkheid van documenten) de borging niet goed op orde was. De verwachting bij veel instellingen is ook dat de voorbereiding op de SVI bij een volgende gelegenheid minder tijdrovend zal zijn.

Er zijn drie instellingen die de toezichtlast niet proportioneel vinden in verband met de omvang van de instelling (twee maal genoemd, zie overzicht 7.2) of in verband met de hoge onderwijskwaliteit die de instelling levert.

16 De omvang van de SVI (in de vorm van het aantal onderzochte opleidingen) is wel afhankelijk van de grootte van de instelling.

*Kernpunt beantwoording onderzoeksvraag*

Omdat alle instellingen - ongeacht de stand van de kwaliteitsborging - aangeven dat de Staat van de Instelling een omvangrijk en intensief onderzoek is geweest, is het moeilijk om vast te stellen of er een verband is tussen de stand van de kwaliteitsborging en de *ervaren* toezichtbelasting. Indicaties hiervoor zijn er wel. Bij instellingen die aangeven dat de toezichtbelasting is afgenomen is de kwaliteitsborging bij de SVI vaker als voldoende beoordeeld dan bij de overige instellingen.

# 8 De niet bekostigde instellingen

Aan het onderzoek hebben 4 niet bekostigde instellingen (NBI's) deelgenomen, waaronder één instelling voor afstandsonderwijs. Net als bij 20 bekostigde instellingen zijn bij deze NBI's drie metingen uitgevoerd waarin gesprekken zijn gevoerd over de centrale onderzoeksthema's: kwaliteitsborging, onderwijskwaliteit en toezichtbelasting. Aanvullende gegevens over de NBI's zijn schaars, ook in vergelijking met de bekostigde instellingen. De NBI's zijn niet betrokken in het onderzoek B+O en er zijn weinig registratiegegevens over de onderwijskwaliteit. De informatie in dit hoofdstuk is daarom grotendeels ontleend aan de gesprekken die in de NBI's zijn gevoerd.

In paragraaf 8.1 wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging bij de NBI's. Paragraaf 8.2 is gewijd aan de onderwijskwaliteit en paragraaf 8.3 aan de toezichtbelasting

## 8.1 Kwaliteitsborging

*Ontwikkelingen in de kwaliteitsborging in de periode 2009-2014*

De vier in dit evaluatieonderzoek betrokken niet-bekostigde instellingen werken al sinds een aantal jaren op een planmatige wijze, in die zin dat al geruime tijd sprake is van meerjarenplannen en jaarplannen. Van een samenhangend kwaliteitszorgsysteem was bij de nulmeting (2009) nog geen sprake, al waren er wel elementen van aanwezig (naast de plannen ook tevredenheidsmetingen). Van oudsher lag in de niet bekostigde instellingen, en ook in het inspectietoezicht, een accent op de examinering.

In de periode 2009-2011 is, net als in de bekostigde instellingen, geanticipeerd op de komst van het Toezichtkader bve 2012, door het op- en uitbouwen van een PDCA-cyclus. Dit proces heeft zich in de jaren daarna voortgezet.
In 2013 en 2014 zijn bij twee instellingen weinig ontwikkelingen op het gebied van kwaliteitsborging te melden vanwege vergaande veranderingen in de organisatiestructuur resp. de slechte marksituatie van het bedrijf. In de derde instelling vloeien de ontwikkelingen in de kwaliteitsborging rechtstreeks voort uit het verbeterplan dat naar aanleiding van de Staat van de Instelling is opgesteld en goedgekeurd. In de vierde instelling is net als in voorgaande jaren stapsgewijs verder gewerkt aan de kwaliteitsborging.

Als wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de periode 2009-2014 per indicator van kwaliteitsborging, dan blijken in alle instellingen verbeteringen te zijn doorgevoerd op het gebied van evaluatie (audits en zelfevaluaties). Voor de overige indicatoren variëren de ontwikkelingen per instelling. De belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2009-2014 zijn:

*Planning*
De PDCA-cyclus is opgebouwd en aangevuld. Nu ligt het accent op het bewust hanteren ervan. Daartoe is in een instelling een kwaliteitsagenda opgesteld waarin staat 'wie wat wanneer' moet doen.

*Informatie*
De informatievoorziening is de afgelopen jaren beter gestroomlijnd en beter ingebed in de kwaliteitszorgcyclus, bijvoorbeeld door managementinformatie strakker te koppelen aan de zelfevaluatie. Kwaliteitszorgmedewerkers spelen een belangrijke rol bij het aanleveren van gegevens. In één instelling wordt aangegeven dat er behoefte is aan een dashboard; nu worden nog vooral handmatig de benodigde gegevens gegenereerd.

*Monitoring*
Op het gebied van monitoring (bijvoorbeeld enquêtes onder bedrijven en studenten) hadden de instellingen in 2009 al instrumenten ontwikkeld. In de afgelopen jaren zijn met name kleinere verbeteringen doorgevoerd, zoals het schriftelijk (in plaats van telefonisch) peilen van de tevredenheid van leerbedrijven en het verhogen van de respons op de tevredenheidsmetingen.

*Evaluatie en verbetering*
Zoals hierboven aangegeven, zijn in alle vier NBI's zelfevaluaties en (interne en/of externe) geïntroduceerd of, waar deze al bestonden, meer gestructureerd uitgevoerd. De externe betrokkenheid bij de audits is vergroot. Andere ontwikkelingen zijn: het uitvoeren van thematische audits en de strakkere koppeling van zelfevaluaties en verbeter- c.q. actieplannen.

*Verankering*
De gemelde activiteiten in verband met de verankering van de kwaliteitsborging zijn uiteenlopend van aard. In twee instellingen is de samenstelling van de examencommissie aangepast (meer externe betrokkenheid), de onafhankelijkheid van deze commissie is beter gezekerd en de rol van de examencommissie is versterkt. Deze activiteiten zijn mede door toedoen van de Staat van de Instelling uitgevoerd als onderdeel van meer omvattende acties ter verbetering van de examinering.
Voorts wordt in twee instellingen gewezen op de handboeken voor onderwijs en examinering die recentelijk zijn ontwikkeld. Bij één instelling is in 2012 voor het eerst een kwaliteitszorgmedewerker aangesteld.
Het stimuleren van de kwaliteitscultuur krijgt nadrukkelijker aandacht. Voorbeelden van activiteiten in dit kader zijn: het vertalen van kwaliteitsborging naar concrete aandachtspunten voor afdelingen in werkoverleg en het inbrengen van kwaliteit en kwaliteitszorg in functioneringsgesprekken.

*Deskundigheidsbevordering*
In drie van de vier NBI's is in 2012 aandacht besteed aan het vergroten van de deskundigheid op het gebied van het toezichtkader resp. het waarderingskader. Dat gebeurde deels op centraal niveau; zo is in een van de NBI's het waarderingskader in kaart gebracht en vergeleken met het eigen kwaliteitszorgsysteem, om na te gaan in hoeverre het waarderingskader wordt afgedekt. In een andere instelling zijn leden van de examencommissie getraind, waarbij wetgeving en het toezichtkader belangrijke thema's vormden. Ook zijn docenten getraind in het maken en beoordelen van examens.

*Externe dialoog*
Naast het versterken van de externe betrokkenheid bij de audits en de examinering is ook op andere manieren de betrokkenheid van het bedrijfsleven versterkt. In beroepenveldcommissies wordt kwaliteit een nadrukkelijker thema.

*Bijdrage van het waarderingskader en het inspectietoezicht aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging*

De 4 NBI's zijn het er over eens dat het *waarderingskader* belangrijk is geweest bij het vormgeven van de kwaliteitsborging in de instelling. Het werkt structurerend. Het waarderingskader is behalve als algemene kapstok voor het kwaliteitszorgsysteem ook meer specifiek toegepast in instrumenten, in het bijzonder voor zelfevaluatie. Hoewel de gesprekspartners positief zijn over het waarderingskader, was de vertaling ervan naar de eigen instelling voor de NBI's geen sinecure. Twee instellingen geven dat hierbij gebruik is gemaakt van advies en van een model voor zelfevaluatie van de NRTO.
Expliciet wordt de wens uitgesproken het waarderingskader niet te veel te veranderen. De veranderingen die op de NBI's afkomen – Focus op Vakmanschap, nieuwe kwalificatiedossiers, veranderingen in de examinering – zijn volgens de gesprekspartners al van dien aard dat het niet of nauwelijks lukt om een PDCA-cyclus af te maken. Een heel nieuw waarderingskader maakt dit alleen maar lastiger.

Drie van de vier NBI's geven aan dat ook het *inspectietoezicht* heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de kwaliteitsborging. In algemene zin wordt daarbij gesteld dat het toezicht de instelling scherp houdt. In meer concrete zin wordt verwezen naar verbeteringen die naar aanleiding van het toezicht zijn doorgevoerd, zoals op het gebied van examinering.
Eén instelling is van mening dat de inspectie meer oordelend dan stimulerend is. De inspectie vergroot het risico van bureaucratie door het accent te leggen op het vastleggen en aantoonbaar maken en door de diepte in te gaan bij het beoordelen van bijvoorbeeld verbeterdoelen. Liever ziet de gesprekpartner dat de inspectie meer inhoudelijke feedback geeft tijdens het onderzoek.

## 8.2 Onderwijskwaliteit

Op basis van dit onderzoek kan de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit bij de NBI's niet in kaart worden gebracht. Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk aangegeven, ontbreken daarvoor de benodigde bronnen. In deze paragraaf wordt, op basis van de gesprekken in de instellingen, ingegaan op de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit en op de bijdrage aan de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit die de niet bekostigde instellingen toekennen aan het inspectietoezicht.

*Relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit*

Drie van de vier NBI's zien een positieve relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. De meerwaarde van kwaliteitsborging is dat de instellingen in beeld krijgen waar het goed en minder goed gaat met de kwaliteit. Er kunnen sneller tekortkomingen worden gesignaleerd. Daarbij moet er voor worden gezorgd dat kwaliteitsborging geen papieren tijger is die alleen leidt tot bureaucratie.
Eén instelling ziet geen verband tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit. De kwaliteitsborging heeft er niet toe geleid dat het rendement hoger is geworden of dat de instelling betere beroepskrachten aflevert op de arbeidsmarkt. Niettemin heeft de kwaliteitsborging volgens deze

instelling wel meerwaarde: het dwingt om gestructureerd te werken, vanuit beheersperspectief is dat een voordeel.

*Bijdrage inspectietoezicht aan de ontwikkeling van de onderwijskwaliteit*

Twee van de vier niet bekostigde instellingen vinden dat het inspectietoezicht heeft bijgedragen aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. Bij één instelling vloeit dit standpunt voort uit de relatie tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit: er kan gericht worden gewerkt aan de kwaliteit doordat bekend is waar dit het hardst nodig is. En het inspectietoezicht heeft hierbij een rol gespeeld; zo worden door toedoen van het toezicht zelfevaluaties uitgevoerd. De andere instelling verwijst naar de kwaliteitscultuur. De Staat van de Instelling 'zet de boel op scherp' en brengt met zich mee dat iedereen het over kwaliteit heeft. Het kwaliteitsbewustzijn is toegenomen en dat leidt tot verbeteringen.

De beide andere NBI's geven aan dat van het inspectietoezicht geen positieve invloed op de onderwijskwaliteit uitgaat, hetzij omdat geen verband tussen kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit wordt ervaren, hetzij omdat van de werkwijze van de inspectie (gefocused op vastleggen, niet meedenkend over verbeteringen) geen positieve werking uitgaat.

## 8.3 Toezichtbelasting

Net als veel bekostigde instellingen kunnen de NBI's niet goed beoordelen of de toezichtbelasting in termen van *tijdsinvestering* in de periode 2012-2014 is afgenomen ten opzichte van 2009-2011. De overheersende indruk is echter dat de tijdsbelasting zeker niet minder en wellicht groter zal uitpakken. Dat heeft te maken met het gegeven dat het inspectietoezicht vóór 2012 met name betrekking had op examinering, en dat nu integraal wordt gekeken naar de kwaliteitsborging, onderwijsprocessen en examinering. Dit beeld uit de gevoerde gesprekken wordt bevestigd door analyses op inspectiedata over het aantal inspectie-onderzoeken in de periode 2009-2014. In tegenstelling tot bij de bekostigde instellingen, waar de cijfers wijzen op een gedaalde tijdsinvestering, is bij de NBI's sprake van een stijging.

Hoewel de Staat van de Instelling wordt beschouwd als erg intensief en gedetailleerd, komen uit de gesprekken weinig klachten over de toezichtbelasting naar voren. In algemene zin wordt gesteld dat het toezicht 'er bij hoort' als de keuze wordt gemaakt om erkende beroepsopleidingen aan te bieden. En de toezichtlast, zeker in de voorbereiding, zal de volgende keer lager uitvallen omdat duidelijk is welke documenten de inspectie aangeleverd wil krijgen en de instelling de documentatie beter op orde heeft. Daarnaast heeft de Staat van de Instelling bij drie instellingen de voorkeur boven de losse onderzoeken naar met name examinering zoals die voorheen plaatsvonden. Het meenemen en integreren van de kwaliteitsborging en de onderwijsprocessen in het onderzoek wordt gewaardeerd: het leidt tot een integraal beeld waar de instelling zelf ook profijt van heeft. Eén instelling ziet in plaats van een driejaarlijks geïntegreerd onderzoek liever een jaarlijks onderzoek waarbij de inspectie steeds bij één thema de diepte in gaat.

*Ervaringen met de Staat van de Instelling*

Het *verloop* van de Staat van de Instelling wordt in alle vier NBI's positief gewaardeerd. De gesprekken verliepen prettig, de inspecteurs hielden rekening met het specifieke karakter van de NBI's en hadden kennis van zaken (voor een deel waren bij de SVI vaste contactpersonen van de instelling betrokken). Bij de instelling waar het vervolgonderzoek op de SVI al heeft plaatsgevonden, wordt gewaardeerd dat de inspectie feedback gaf op een conceptversie van het verbeterplan.

Ook over de *beoordeling* bij de SVI zijn de ervaringen overwegend positief. Het oordeel over de kwaliteitsborging – bij twee instellingen voldoende, bij de overige twee onvoldoende – kwam niet onverwacht en de geconstateerde tekortkomingen werden in de instellingen herkend.
Eén instelling geeft aan dat de tijd om de kwaliteitsborging op orde te krijgen erg kort is. "De stap van 0% naar 100% was te groot voor de periode waarin het zich moest voltrekken". Beter zou zijn als de inspectie stapsgewijs de instellingen zou beoordelen. Daarnaast wordt vanuit deze instelling opgemerkt dat de inspectie erg streng was in haar beoordeling: '9 sterretjes aan de plus en 1 aan de min' leidde tot een onvoldoende.

# Bijlage 1 - Indicatoren van kwaliteitsborging

De volgende (elementen van) indicatoren van kwaliteitsborging uit het Toezichtkader bve 2012 zijn in het onderzoek betrokken:

*4.1.1 Plannen*
Er zijn meerjarenplannen voor de instelling en jaarplannen op verschillende organisatieniveaus gebaseerd op de missie en het strategisch beleid van de instelling. Deze plannen zijn gedragen door de organisatie. Een plan biedt voldoende kader voor het onderliggende organisatieniveau. Doelen van jaarplannen zijn voldoende 'smart' (specifiek, meetbaar, aanvaard, reëel en concreet in tijd). Plannen hebben betrekking op alle sturingslagen van de organisatie en hangen onderling samen.

*4.1.2 Informatie*
De sturingsinformatie over de onderwijskwaliteit is beschikbaar en toegankelijk op het niveau waar deze informatie moet worden gebruikt.

*4.2.1 Monitoring*
De onderwijskwaliteit wordt regelmatig gemonitord. De monitor bestrijkt de belangrijke elementen van het onderwijs (onderwijsproces, examinering en opbrengsten).

*4.2.2 Evaluatie*
Uitkomsten van monitoring worden aantoonbaar gebruikt om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen (regelmatig, wettelijk vereist), te analyseren op risico's en eventuele tekorten vast te stellen. Voor de evaluatie van de onderwijskwaliteit worden expliciet normen gebruikt die vooraf zijn vastgesteld. Ze gaan over tenminste het onderwijsproces, de examenkwaliteit (aan de hand van de examenstandaarden en de bijbehorende normering) en de opbrengsten en zijn voldoende concreet. Bij de evaluatie van de onderwijskwaliteit zijn onafhankelijk deskundigen en belanghebbenden betrokken (wettelijk vereist).

*4.3.1 Verbeteraanpak*
Uitkomsten van de beoordeling van de onderwijskwaliteit (onderwijsproces, examinering en opbrengsten) worden bij geconstateerde tekorten gebruikt voor het opstellen van een samenhangend verbeterplan. Verbetermaatregelen zijn inhoudelijk passend bij de geconstateerde tekorten, grijpen aan op de oorzaken van de kwaliteitstekorten en hebben betrekking op het passende organisatieniveau.

*4.3.2 Deskundigheidsbevordering*
Er zijn plannen voor deskundigheidsbevordering op de verschillende organisatieniveaus en maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt (wettelijk vereist). Deskundigheidsbevordering vindt aantoonbaar plaats en sluit tenminste aan bij eventuele tekorten in de onderwijskwaliteit. De instelling betrekt hierbij nadrukkelijk ook de deskundigheid van constructeurs, vaststellers en beoordelaars van examens.

*4.3.3 Verankering*
Planning, monitoring, evaluatie, verbetering en verantwoording gebeuren volgens een vastgelegde systematiek. De kwaliteitszorg is organisatorisch duidelijk belegd. Vastgelegd is wie externe belanghebbenden zijn en op welk organisatieniveau, waarover en wanneer de dialoog plaatsvindt. De examencommissie draagt zorg voor de borging van de examenkwaliteit.

*4.4.2 Extern*
Er is op een passend organisatieniveau een werkende dialoog met in elk geval het bedrijfsleven. Deze dialoog gaat tenminste over de ontwikkeling van onderwijs en examinering, de beoordeling van de kwaliteit daarvan evenals over de opleidingenportfolio.
Er is verantwoording naar externe belanghebbenden over in elk geval wat met hun inbreng is gebeurd, al dan niet aanvullend op de verantwoording in het jaarverslag.

# Bijlage 2 - Indicatoren voor onderwijskwaliteit in het onderzoek B+O

In het onderzoek B+O zijn vijf indicatoren voor onderwijskwaliteit gehanteerd (zie ook hoofdstuk 3). Voor het scoren van de instellingen is voor elk van de indicatoren een klasse-indeling gehanteerd. De indeling is als volgt:

*A. Zwakke opleidingen:*

1. meer dan 16,12% van de opleidingen van deze instelling is zwak
2. tussen de 5,18% en de 16,12% van de opleidingen van deze instelling is zwak
3. tussen de 1,29% en de 5,18% van de opleidingen van deze instelling is zwak
4. tussen de 0% en de 1,29% van de opleidingen van deze instelling is zwak
5. geen van de opleidingen van deze instelling is zwak

*B. Zeer zwakke opleidingen:*

1. meer dan 4,81% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
2. tussen de 2,15% en de 4,81% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
3. tussen de 0,93% en de 2,15% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
4. tussen de 0% en de 0,93% van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak
5. geen van de opleidingen van deze instelling is zeer zwak

*C. Examinering:*

1. geen van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
2. 0% - 50% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
3. 51% - 75% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
4. 75% - 100% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende
5. 100% van de in 2009 en 2010 onderzochte opleidingen van deze instelling is voldoende

*D. Onderwijstijd:*

1. Zowel in 2007 als 2009 1 of meer opleidingen onvoldoende op onderwijstijd
2. Of in 2007 óf 2009 1 of meer opleidingen onvoldoende op onderwijstijd
3. Zowel in 2007 als 2009 géén opleidingen onvoldoende op onderwijstijd

*E. Opbrengsten:*

1. 0% - 64,32% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
2. tussen de 64,32% en de 70,53% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
3. tussen de 70,53% en de 75,55% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
4. tussen de 75,55% en de 83,04% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst
5. meer dan 83,04% van de studenten van deze instelling zit in een opleiding met voldoende opbrengst